



# VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

---

## VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz  
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter  
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann  
Gerichtsschreiber: lic. iur. Albert Dormann

U R T E I L vom 28. Januar 2020

in Sachen

**A.** \_\_\_\_\_  
Beschwerdeführerin  
vertreten durch RA lic. iur. B. \_\_\_\_\_

gegen

**Regierungsrat des Kantons Zug**, Regierungsgebäude, 6301 Zug  
Beschwerdegegner

betreffend

Personalrecht  
(Gleichstellungsgesetz)

V 2019 31

A. a) Die Sozialen Dienste Asyl (Kantonales Sozialamt, Direktion des Innern) stellten A. \_\_\_\_\_, geb. 1975, als "Gesundheitsverantwortliche/Betreuerin" in einem Pensum von 70 % zur Betreuung von Flüchtlingen in der Durchgangsstation Steinhausen an (vgl. Arbeitsvertrag vom 29. Mai 2012). Das Arbeitsverhältnis begann am 21. Mai 2012 und war bis 30. Juni 2012 befristet. Die Besoldungseinreihung erfolgte in die (LK 12/a), mit einem Jahresgehalt von Fr. \_\_\_. Am 29. Juni 2012 wurde das Arbeitsverhältnis befristet, d.h. vom 1. Juli 2012 bis 31. Dezember 2013, verlängert (vgl. Arbeitsvertrag gleichen Datums). Die Funktionsbeschreibung lautete "Betreuerin" und die Besoldungseinreihung erfolgte wiederum in die LK 12/a, mit einem Jahresgehalt von Fr. \_\_\_.

Mit Arbeitsvertrag vom 4. Oktober 2013 stellten die Sozialen Dienste Asyl A. \_\_\_\_\_ ab 1. Januar 2014 unbefristet in einem Pensum von 70 % an und reichten sie besoldungsmässig wiederum in die LK 12/a ein. Per 1. Januar 2014 erhielt sie eine Einmalzulage von Fr. \_\_\_. Am 18. Juli 2014 wurde mit ihr ein auf den Zeitraum vom 1. August 2014 bis 30. November 2014 befristeter "Zusatz-Arbeitsvertrag" über ein Pensum von 10 % abgeschlossen. Per 1. Januar 2016 wurde sie schliesslich in die LK 12/b und per 1. Januar 2017 in die LK 12/c befördert. Demgemäss verdiente sie zuletzt jährlich Fr. \_\_\_ (100%-Pensum).

b) A. \_\_\_\_\_ beantragte mit Schreiben vom 22. Januar 2017 an C. \_\_\_\_\_, Leiterin des Kantonalen Sozialamts, eine Änderung ihrer Funktionsbezeichnung in ihrem Arbeitsvertrag zu "Sozialarbeiterin/Sozialpädagogin" und eine Einstufung in die LK 13/d. Diese Änderungen würden ihren Universitätsabschlüssen, ihrer langjährigen Arbeitserfahrung und ihrer sozialarbeiterischen/sozialpädagogischen Funktion in der Durchgangsstation Steinhausen entsprechen. Am 31. Mai 2017 lehnte C. \_\_\_\_\_ die erwähnten Anträge in einem Gespräch mit A. \_\_\_\_\_ ab.

c) Am 24. November 2017 liess A. \_\_\_\_\_ durch ihren neu mandatierten Rechtsvertreter beim Kantonalen Sozialamt den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen. Zur Begründung liess sie darlegen, im Gespräch vom 31. Mai 2017 sei ihr mitgeteilt worden, dass ihre Anträge um Anpassung der Funktionsbezeichnung und Einstufung in die LK 13/d nach Rücksprache mit dem Personalamt nicht gutgeheissen werden könnten.

Nachdem die Direktion des Innern die Eingabe von A. \_\_\_\_\_ vom 24. November 2017 zuständigshalber der Finanzdirektion überwiesen hatte, teilte ihr diese am 12. De-

zember 2017 mit, die Anträge würden vom Kantonalen Sozialamt in Zusammenarbeit mit dem Personalamt nochmals sorgfältig geprüft. Danach werde ihr entweder eine neue Lohneinreihung angeboten oder ein anfechtbarer Entscheid durch die Direktion des Innern bzw. durch das Kantonale Sozialamt erlassen.

d) Am 15. Januar 2018 vereinbarten der Kanton Zug, vertreten durch das Kantonale Sozialamt, und A. \_\_\_\_\_ einvernehmlich die Aufhebung des Arbeitsverhältnisses per 31. Mai 2018 und die Freistellung von ihren Arbeitsverpflichtungen ab 1. Februar 2018 bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

e) Mit Verfügung in Briefform vom 18. Januar 2018 stellte das Kantonale Sozialamt fest, die arbeitsvertragliche Funktionsbezeichnung und die Stellenbeschreibung würden der tatsächlich von A. \_\_\_\_\_ ausgeübten Funktion entsprechen. Ihre aktuelle Entlohnung entspreche zudem den personalgesetzlichen Rahmenbedingungen. Sowohl eine geschlechterspezifische Diskriminierung im Sinne des Gleichstellungsgesetzes als auch eine Lohnungleichbehandlung (Rechtsgleichheit) gegenüber anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in analoger Funktion sei nicht erkennbar. Somit werde an der aktuellen Lohneinreihung in LK 12/c festgehalten. Bei guter Bewährung und Leistung sei eine Lohnentwicklung künftig noch möglich. Zur Begründung führte das Sozialamt zusammenfassend und im Wesentlichen aus, da die Funktion "Betreuerin" in § 44 Abs. 1 des kantonalen Personalgesetzes (PG) nicht explizit genannt sei, gelte § 44 Abs. 3 PG, wonach Funktionen, für welche dieses Gesetz keine besondere Regelung vorsehe, entsprechend dem Aufgaben- und Verantwortungsbereich in eine der Gehaltsklassen einzureihen seien. Die Einstufung von A. \_\_\_\_\_ im Jahr 2012 in die LK 12/a habe sich unter anderem auf einen internen Lohnvergleich für Mitarbeitende in vergleichbarer Funktion gestützt. Ihre Sprachkenntnisse und ihre universitäre Aus- und Weiterbildung seien soweit berücksichtigt worden, als sie für die Betreuung von Flüchtlingen nützlich seien. A. \_\_\_\_\_ sei zweimal um eine Lohnstufe befördert worden, so dass sie im Jahr 2017 in der LK 12/c eingereiht gewesen sei. Dies entspreche in einem Pensum von 100 % einem Jahreslohn (inkl. Treue- und Erfahrungszulage) von Fr. \_\_. Im Kanton Zug habe es 2017 nur vier Personen mit analoger Stellenbeschreibung und Funktion "Betreuer/in" gegeben, drei Frauen und einen Mann, wobei der ältere Kollege noch zusätzlich die Stellvertretung des Leiters der Durchgangsstation ausübe. Die Funktion "Betreuer/in" sei für den Lohnvergleich dem Perinnova-Funktionsprofil "Betreuung/Sozialpädagogik 1" zugeordnet. In dieser Funktion sei eine abgeschlossene Berufsausbildung, aber kein funktionsspezifischer Abschluss (dipl. Sozialpädagogik HF

bzw. FH, Bachelor in Sozialpädagogik oder Bachelor of Science in Social Work [dipl. Sozialarbeiter/in FH]) erforderlich. Durch die Zuordnung auf das vorgenannte Funktionsprofil seien im Quervergleich nicht nur die drei Betreuerinnen und der Betreuer berücksichtigt, sondern alle Mitarbeitenden des Kantons in diesem Funktionsprofil (z.B. auch Mitarbeitende Wohnbegleitung), womit eine etwas breitere Datenbasis berücksichtigt werden könne. Der Lohnvergleich zeige, dass der Jahreslohn von A. \_\_\_\_\_ unter Berücksichtigung des Alters, Dienstalters und ihrer Lohnentwicklung im Lohnband liege. Der höhere Lohn ihres männlichen Kollegen sei aufgrund der Stellvertreter-Zusatzfunktion und der wesentlich längeren Erfahrung (Alter/Dienstalter, maximale Treue- und Erfahrungszulage) objektiv nachvollziehbar. Das Rechtsgleichheits- bzw. Lohngleichheitsgebot werde somit nicht verletzt. Gemäss Lohnvergleich gebe es in jedem Funktionsprofil Personen (Männer und Frauen), deren Jahreslöhne über bzw. unter dem Median lägen. Eine geschlechterspezifische Diskriminierung im Sinne des Gleichstellungsgesetzes könne daraus nicht abgeleitet werden.

f) Am 8. Februar 2018 liess A. \_\_\_\_\_ bei der Schlichtungsbehörde Arbeitsrecht ein Schlichtungsgesuch einreichen.

g) Gegen die Verfügung des Kantonalen Sozialamts vom 18. Januar 2018 liess A. \_\_\_\_\_ am 8. Februar 2018 beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde einreichen und das Folgende beantragen:

1. Das Beschwerdeverfahren sei bis zur Durchführung des Schlichtungsverfahrens zu sistieren.
2. Eventualiter sei der Entscheid des Kantonalen Sozialamts aufzuheben.
3. Eventualiter sei die Lohndiskriminierung im Sinne von Art. 8 Abs. 3 BV und Art. 3 GIG zwischen der Beschwerdeführerin und ihrem Arbeitskollegen D. \_\_\_\_\_ mittels Lohnanpassung durch das Kantonale Sozialamt zu beseitigen.
4. Eventualiter sei das Kantonale Sozialamt zu verpflichten, ihr die Differenz zwischen dem tatsächlich ausbezahlten Lohn und dem ihr geschuldeten Lohn zuzüglich Zins von 5 % seit der Diskriminierung zu bezahlen.
5. Eventualiter sei das Kantonale Sozialamt anzuweisen, die Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 8 Abs. 1 BV und § 39 PG mittels Funktionszuteilung der Beschwerdeführerin als Sozialarbeiterin und entsprechende Lohneinreihung zu beseitigen;
6. unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Kantonalen Sozialamtes.

Zur Begründung liess A. \_\_\_\_\_ ausführen, dass sie in der LK 12/c eingereiht worden sei, was einem Jahreslohn von Fr. \_\_\_ (100 %-Pensum) entspreche. Demgegenüber sei ihr männlicher Arbeitskollege D. \_\_\_\_\_ in die LK 13/f eingereiht mit einem Jahreslohn von Fr. \_\_\_ (100 %-Pensum). Es bestehe daher eine Lohndifferenz von Fr. 20'846.—. Sowohl

A. \_\_\_\_\_ als auch D. \_\_\_\_\_ würden eine gleiche bzw. gleichwertige Arbeit ausüben. Beide seien zuständig für die Gewährleistung der Betreuung, Beratung und Unterstützung der Bewohner der Durchgangsstation und der Ausrichtung wirtschaftlicher Sozialhilfe. Zudem hätten sie ihre eigenen Verantwortungsbereiche. Eine gewisse Lohndifferenz bzw. Unterschied in der Lohnreihung zwischen A. \_\_\_\_\_ und D. \_\_\_\_\_ könne aufgrund der Zusatzfunktion als "Platzhalter Stellvertreter" und dem Alter und dem Dienstalter von D. \_\_\_\_\_ gerechtfertigt werden. Im Gegenzug habe die höhere Ausbildung von A. \_\_\_\_\_ zur Folge, dass der Lohnunterschied wiederum verringert werde. Mit den vorgebrachten Rechtfertigungsgründen gelinge dem Sozialamt des Kantons Zug somit kein qualifizierter Nachweis, dass die Lohndifferenz zwischen A. \_\_\_\_\_ und D. \_\_\_\_\_ in dem vorliegenden Ausmass von jährlich Fr. \_\_ objektiv nachvollziehbar sei. Somit liege seit ihrer Anstellung eine Lohndiskriminierung im Sinne von Art. 3 GIG vor. Während seiner Anstellung sei D. \_\_\_\_\_ von der LK 11/e in die LK 13/f befördert worden. Innerhalb von 16 Jahren sei er somit um 22 Stufen aufgestiegen, was pro Jahr durchschnittlich 1,4 Stufenanstiege ergebe. Im Gegensatz dazu sei A. \_\_\_\_\_ während ihren 5 Dienstjahren lediglich zweimal um jeweils eine Lohnstufe befördert worden, was 0,4 Stufenanstiege pro Jahr bedeute. D. \_\_\_\_\_ sei daher durchschnittlich öfter befördert worden als A. \_\_\_\_\_. Nebst der lohnmassigen liege daher auch eine beförderungsmässige Diskriminierung im Sinne von Art. 3 GIG vor. Zum Thema Rechtsgleichheitsgebot liess A. \_\_\_\_\_ darlegen, dass es fraglich sei, welche Aussagekraft die vom Personalamt für Quervergleiche verwendeten Perinnova-Funktionsprofile hätten. Da nicht ausgeführt werde, wie diese Funktionsprofile erstellt worden seien und nicht erläutert werde, auf welcher gesetzlichen Grundlage die Heranziehung basiere, sei den Perinnova-Funktionsprofilen keine Aussagekraft zuzuschreiben. Es sei nicht nachvollziehbar, wieso die Mitarbeitenden in der Wohnbegleitung mit A. \_\_\_\_\_ als Betreuerin in das gleiche Funktionsprofil fallen würden, obwohl diese nicht über die gleiche Ausbildung verfügen müssten und nicht die gleiche Arbeit ausübten. E. \_\_\_\_\_ und F. \_\_\_\_\_ seien als Sozialarbeiter im Sozialdienst der Abteilung Soziale Dienste Asyl tätig, obwohl beide nicht über die vorausgesetzte Ausbildung verfügten. G. \_\_\_\_\_ sei als Betreuerin in der Durchgangsstation Steinhausen tätig. Zuvor sei sie in der Durchgangsstation als Deutschlehrerin angestellt und als Lehrperson dementsprechend höher eingestuft gewesen. Sie verfüge zwar über einen Universitätsabschluss, der jedoch für ihre Tätigkeit als Betreuerin nicht von Nutzen sei. Obwohl sie im Bereich Betreuung ebenfalls über keine Erfahrungen verfüge, sei sie im Vergleich zu A. \_\_\_\_\_ höher eingereiht. E. \_\_\_\_\_ und F. \_\_\_\_\_ seien trotz Fehlens der vorausgesetzten Ausbildung in die Funktion

Sozialarbeiter/in zugeordnet worden. Demgegenüber sei A.\_\_\_\_\_ die Funktionsanpassung zur Sozialarbeiterin explizit verweigert worden, da sie nicht über die entsprechende Ausbildung verfüge, was eine nicht nachvollziehbare Ungleichbehandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV und § 39 PG Zug darstelle. Die höhere LohnEinstufung von G.\_\_\_\_\_ stelle ebenfalls eine Ungleichbehandlung dar. Trotz gleichwertiger Arbeit verdiene sie bereits mehr als A.\_\_\_\_\_. Diese Ungleichbehandlung lasse sich nicht vernünftig begründen, da G.\_\_\_\_\_ kaum über Erfahrung im Bereich Betreuung verfüge und ihr Universitätsabschluss für die Tätigkeit als Betreuerin nicht von Nutzen sei. Es liege somit sowohl eine geschlechterspezifische Lohnungleichheit im Vergleich zu D.\_\_\_\_\_ als auch eine allgemeine Ungleichbehandlung im Vergleich zu Mitarbeitenden der Abteilung Soziale Dienste Asyl aufgrund der nicht nachvollziehbaren und inkonstanten Funktionszuteilung vor.

h) Am 22. Mai 2018 führte die Schlichtungsbehörde Arbeitsrecht eine Schlichtungsverhandlung durch und hielt Folgendes fest:

1. Es wird festgestellt, dass eine Schlichtungsverhandlung durchgeführt wurde und sich die Parteien nicht geeinigt haben.
2. Der beschwerdeführenden Partei wird die Klagebewilligung erteilt.
3. Die Klagebewilligung ist der zuständigen Instanz im Beschwerdeverfahren einzureichen.
4. (Kosten)
5. (Mitteilung)

i) Mit Schreiben vom 26. Juni 2018 liess A.\_\_\_\_\_ den Regierungsrat unter Verweis auf die Nichteinigung vor der Schlichtungsbehörde um Weiterführung des Beschwerdeverfahrens ersuchen und ihre Anträge vom 8. Februar 2018 wie folgt präzisieren:

1. (Sistierung: hinfällig)
2. Der Entscheid des Kantonalen Sozialamtes vom 18. Januar 2018 sei aufzuheben.
3. (Beseitigung der Lohndiskriminierung: hinfällig)
4. Das Kantonale Sozialamt sei zu verpflichten, A.\_\_\_\_\_ Fr. \_\_\_ zuzüglich Zins von 5 % seit 31. Mai 2012 zu bezahlen,
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen des kantonalen Sozialamtes.

j) Am 12. September 2018 fand eine Vergleichsverhandlung statt, an der Heinz Tännler (Finanzdirektor), H.\_\_\_\_\_ (Leiter Personalamt), I.\_\_\_\_\_ (juristische Mitarbeiterin Finanzdirektion), C.\_\_\_\_\_ (Leiterin Sozialamt), A.\_\_\_\_\_ und ihr Rechtsvertreter teilnahmen. In der Vergleichsverhandlung bot die Finanzdirektion gemäss den nicht bestrittenen Angaben in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde A.\_\_\_\_\_

vergleichsweise einen Betrag von Fr. 30'000.– an und erwähnte nach der Verhandlung einen solchen von Fr. 50'000.–. Sie lehnte beide Angebote ab.

k) Mit Beschluss vom 26. Februar 2019 wies der Regierungsrat des Kantons Zug die Beschwerde von A. \_\_\_\_\_ ab und verzichtete sowohl auf die Erhebung von Verfahrenskosten als auch auf die Ausrichtung einer Parteientschädigung. Zur Begründung legte er im Wesentlichen dar, es bestehe weder eine Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts noch werde das Rechtsgleichheitsgebot verletzt. Im Einzelnen legte der Regierungsrat dar, die Aussage von A. \_\_\_\_\_, wonach D. \_\_\_\_\_ seit seiner Anstellung 22 Lohnstufen aufgestiegen sei, treffe nicht zu. Richtig sei, dass er in 16 Dienstjahren sechsmal befördert worden sei, was 0,33 Beförderungen pro Jahr entspreche. A. \_\_\_\_\_ sei in drei Dienstjahren zweimal befördert worden, was 0,66 Beförderungen pro Jahr entspreche. Wenn die befristeten Anstellungen dazugerechnet würden, sei sie in fünf Jahren zweimal befördert worden, was 0,40 Beförderungen pro Jahr entspreche. D. \_\_\_\_\_ sei entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin nicht öfter, sondern weniger oft befördert worden. Eine Diskriminierung in der Lohnentwicklung sei somit nicht gegeben. A. \_\_\_\_\_ mache eine Lohndifferenz im Jahr 2012 gegenüber D. \_\_\_\_\_ geltend. Zu beachten sei jedoch, dass sie zu diesem Zeitpunkt ihre erste befristete Anstellung als Betreuerin bei den Sozialen Diensten Asyl angetreten habe, während der zehn Jahre ältere D. \_\_\_\_\_ zum gleichen Zeitpunkt aber bereits über zwölf Jahre Erfahrung als Betreuer bei den Sozialen Diensten Asyl gehabt habe. Ausserdem habe er bei der Anstellung mehr Berufserfahrung ausgewiesen und sei entsprechend seinen Leistungen, Weiterbildungen (z.B. Migrationsfachperson im Jahr 2007) und der Zusatzfunktion Stellvertretung mehrmals befördert worden. Die Lohndifferenz im Jahr 2012 und folgende sei erklärbar und keinesfalls auf eine mögliche Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zurückzuführen. Es bestehe somit zwischen D. \_\_\_\_\_ und A. \_\_\_\_\_ weder ein unerklärbarer Lohnunterschied noch eine Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts. Ferner habe A. \_\_\_\_\_ geltend gemacht, drei andere Personen seien höher als sie eingestuft. Ihr sei entgegen zu halten, dass im Jahr 2017 beim Kanton Zug nur vier Personen mit analoger Stellenbeschreibung und Funktion "Betreuer/in", drei Frauen und ein Mann, angestellt gewesen seien, wobei der ältere Kollege noch zusätzlich die Stellvertretung des Leiters der Durchgangsstation ausgeübt habe. Zwei von der Beschwerdeführerin erwähnte Personen seien nicht in der Durchgangsstation Steinhausen, sondern aktuell im Sozialdienst der Abteilung Soziale Dienste Asyl tätig. Zusätzlich zu den Aufgaben, wie sie auch Betreuende in der Durchgangsstation ausführten, sei im Sozialdienst insbesondere die Förderung der

sprachlichen und beruflichen Integration ein Haupttätigkeitsfeld. Es handle sich somit um Funktionen mit unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen. Weiter sei festzustellen, dass es sich bei den fraglichen Personen um sehr langjährige Mitarbeitende handle, die zu einer Zeit eingestellt worden seien, als die Asylfürsorge völlig anders organisiert gewesen sei, als sie es heute sei. Soweit aus den Akten ersichtlich, sei eine mitarbeitende Person (Jahrgang 1956) 1988 als betreuende Person in der Lohnklasse 11/g eingestellt, 1991 zur stellvertretenden Leiterin der Durchgangsstation befördert und 1993 mittels einer Funktionsänderung wieder als Betreuende beschäftigt und lohnmässig zurückgestuft worden. Die andere Person (Jahrgang 1961) sei 1990 als betreuende Person in der Lohnklasse 11/h eingestellt worden. 1994 sei die Person als chefbetreuende Person der Durchgangsstation für die Organisation des Betriebs der Durchgangsstation hinsichtlich Koordination der internen Betriebs- und Arbeitsabläufe sowie für die Aufsicht über die innere und äussere Sicherheit des Betriebs zuständig gewesen. 1996 sei diese Person mittels Funktionswechsel zur stellvertretenden Bereichsleiterin Operationelles befördert worden, was auch mit einer Besoldungserhöhung verbunden gewesen sei. Zu diesem Zeitpunkt seien dieser Person sieben Mitarbeitende direkt unterstellt worden. 2008 sei dann eine Neuorganisation des Asylwesens erfolgt. Seit 2007 seien bei dieser Person bis heute keine Beförderungen (Lohnerhöhungen) mehr erfolgt. Aufgrund der aktuell unterschiedlichen Tätigkeitsfelder, der im Laufe der langjährigen Anstellung unterschiedlich ausgeübten Funktionen, der unterschiedlichen Länge der relevanten beruflichen Erfahrungen und des unterschiedlichen Lebensalters sei der Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung zwischen den von der Beschwerdeführerin erwähnten zwei Personen einerseits und der Beschwerdeführerin andererseits nicht verletzt. Die dritte von der Beschwerdeführerin angeführte Person, die angeblich eine gleichwertige Arbeit wie die Beschwerdeführerin ausführe und lohnmässig höher eingestuft sei, habe Jahrgang 1963 und sei 2014 nicht als Betreuerin, sondern als Sprachlehrerin Deutsch eingestellt worden, wofür sie mit einem Studienabschluss in Germanistik, politische Wissenschaften und Volkswirtschaftslehre bestens qualifiziert sei. Da die Funktion Sprachlehrerin Deutsch in der Durchgangsstation aufgehoben worden sei, habe man ihr angeboten, ab 2018 als Betreuerin weiterzuarbeiten. Ihr Know-how der Sprachvermittlung als Erwachsenenbildnerin sei vor allem mit Ausblick auf die Realisierung der Basis- und Lernwerkstatt DSS mit Sprachförderung sehr willkommen und gefragt. Diese Person habe dann allerdings nach kurzer Zeit ihre Anstellung gekündigt. Aufgrund der unterschiedlichen Funktion und Tätigkeitsschwerpunkte, der unterschiedlich langen Berufserfahrung und des höheren Lebensalters sei auch hier keine Verletzung der rechtsgleichen Behandlung zwischen dieser Person und der Beschwerdeführerin zu erkennen.

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 1. April 2019 (Poststempel gleichen Datums) liess A. \_\_\_\_\_ die Aufhebung des Entscheids des Regierungsrats vom 26. Februar 2019 beantragen. Er sei zu verpflichten, ihr Fr. 78'348.– zuzüglich Zins von 5 % seit 31. Mai 2012 zu bezahlen. Eventualiter sei die Angelegenheit an den Regierungsrat zu neuer Beurteilung zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (inkl. MwSt.) zu seinen Lasten. Zur Begründung liess sie im Wesentlichen darlegen, der Regierungsrat habe sich wie eine Partei verhalten. Der zuständige Finanzdirektor Heinz Tännler habe sich eindeutig als Parteivertreter und nicht etwa als "Richter" verstanden. Es sei aktenwidrig, dass die Stellenbeschreibung keinen Hochschulabschluss gefordert habe. Gemäss Stellenbeschreibung vom 16. Januar 2017 werde ausdrücklich ein solcher gefordert. Des Weiteren sei es nicht korrekt, dass das Hochschulstudium Sozialanthropologie nur in der Forschung nützlich sei. Ein solches gelte auch im Migrations- und Asylbereich sowie in der Entwicklungszusammenarbeit als gutes Rüstzeug. Dies werde durch das Faktum unterstrichen, dass weitere Mitarbeiter im Asylwesen ebenfalls einen akademischen Hintergrund aufweisen würden. D. \_\_\_\_\_ sei 2001 in die LK 11/e eingestiegen und heute befinde er sich in der LK 13/f. Somit habe er in der LK 11 zwei Stufen überwunden, in der LK 12 10 Stufen und in der LK 13 ebenfalls 10, was insgesamt einen Stufenanstieg von 22 ergebe. Das Lohnsystem des Kantons Zug berücksichtige die Erfahrung und die Anstellungsdauer über die Treue- und Erfahrungszulage (TREZ). Es sei deshalb systemwidrig, wenn diese auch bei der Basiseinreihung eine wesentliche Rolle spiele. Wesentlich sei, dass D. \_\_\_\_\_ bei der Einstellung und bei damals eindeutig tieferen Qualifikationen bereits einen höheren Lohn bezogen habe als Jahre später die Beschwerdeführerin bei ihrer Anstellung. Es sei mehr als fraglich, ob ein gelernter kaufmännischer Angestellter, der den 30-tägigen Lehrgang Migrationsfachperson absolviert habe, überhaupt so gut qualifiziert sei wie die Beschwerdeführerin, auch wenn er über Berufserfahrung verfüge. Es bestehe sicher kein sachlicher Grund, den kaufmännischen Angestellten höher einzureihen als die Beschwerdeführerin. Es werde bestritten, dass D. \_\_\_\_\_ eine stellvertretende Funktion gehabt habe. Eine solche sei nicht bewiesen. Selbst wenn er eine Stellvertreterfunktion gehabt hätte, würde es die Lohndiskrepanz nicht rechtfertigen. Es werde im Team gearbeitet und D. \_\_\_\_\_ habe gegenüber der Beschwerdeführerin weder eine höhere Verantwortung noch eine Überwachungsfunktion gehabt. Die Lohndifferenz zu D. \_\_\_\_\_ bei der Anstellung in der Höhe von ca. Fr. \_\_ sei nicht erklärbar. Unbestrittenerweise führe die Beschwerdeführerin die gleiche Arbeit aus wie er. Sie verfüge zwar über eine andersartige, jedoch mindestens gleichwertige Ausbildung und

Erfahrung wie D.\_\_\_\_\_. Es gebe keine sachlichen Gründe für die Lohndiskrepanz. Die Stellvertretung sei lediglich ein Schein- resp. Schutzargument. Für diese Behauptung sei noch nie ein konkreter Beweis vorgelegt worden. Es sei davon auszugehen, dass die Lohndiskriminierung glaubhaft gemacht sei. Entsprechend liege nun die Beweislast bei der Gegenpartei. Wenn die Vorinstanz die Ansicht vertrete, die Ungleichbehandlung im Lohn sei nicht glaubhaft gemacht, so hätte sie die Verpflichtung, die beantragten Beweismittel abzunehmen. Denn wie solle anders dargelegt werden, dass eine Lohnungleichbehandlung bestehen könnte, als mit Beweisen. In diesem Fall wirke sich die antizipierte Beweiswürdigung als gehörsverletzend aus.

C. Mit Vernehmlassung vom 1. Mai 2019 liess der Regierungsrat durch die Finanzdirektion beantragen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 1. April 2019 sei vollumfänglich abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdeführerin. Auf die Begründung dieser Rechtsbegehren wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

### **I. Allgemeiner Teil**

1. Bei öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen richtet sich die Rechtspflege gemäss § 70 Abs. 1 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz, PG; BGS 154.21) nach den Bestimmungen des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1). Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 VRG ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist innert 30 Tagen nach der Mitteilung des weiterziehbaren Entscheides einzureichen (§ 64 VRG). Mit ihr kann jede Rechtsverletzung gerügt werden (§ 63 Abs. 1 VRG). Als Rechtsverletzung gelten unter anderem die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens und die Verletzung einer wesentlichen Form- oder

Verfahrensvorschrift (vgl. § 63 Abs. 1 Ziff. 1 – 4 VRG). Vor Verwaltungsgericht kann überdies jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhalts angefochten werden (§ 63 Abs. 2 VRG). In Fällen, in denen wie hier Verwaltungsentscheide des Regierungsrates angefochten sind, kann die unrichtige Handhabung des Ermessens nicht gerügt werden (§ 63 Abs. 3 VRG e contrario). Dies gilt insbesondere auch bezüglich Ansprüche aus dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau vom 24. März 1995 (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1; vgl. BGE 125 II 385 E. 5d). Zur Erhebung der Beschwerde ist berechtigt, wer durch einen Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffen ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (§ 62 Abs. 1 lit. b und c VRG).

1.1 Die Beschwerdeführerin stand vom 21. Mai 2012 bis 31. Mai 2018 zunächst in einem befristeten, ab 1. Januar 2014 in einem unbefristeten öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis mit dem Kanton Zug (vgl. § 2 Abs. 1 PG). Die Rechtspflege richtet sich wie erwähnt gemäss § 70 Abs. 1 PG nach den Bestimmungen des VRG. Ausserdem verweist der Arbeitsvertrag vom 4. Oktober 2013 für alle weiteren Rechte und Pflichten aus dem seit 21. Mai 2012 bestehenden Arbeitsverhältnis auf die Personalerlasse.

Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des angefochtenen Entscheids des Regierungsrats vom 26. Februar 2019 besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung, so dass sie zur Erhebung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt ist (§ 62 Abs. 1 lit. b und c VRG). Der angefochtene Entscheid vom 26. Februar 2019 wurde am 27. Februar 2019 versandt und ging beim Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin frühestens am 28. Februar 2019 ein, sodass die Beschwerdefrist frühestens am Samstag, 30. März 2019, endete und die der Post am darauf folgenden Montag, 1. April 2019, übergebene Beschwerdeschrift gestützt auf § 10 Abs. 3 VRG daher rechtzeitig eingereicht worden ist. Sie entspricht auch den übrigen formellen Voraussetzungen, weshalb sie vom Verwaltungsgericht zu prüfen ist.

1.2 An dieser Stelle ist auf die Parteibezeichnung einzugehen. Die Beschwerdeführerin bezeichnet einzig das Sozialamt des Kantons Zug als Beschwerdegegner.

Nach § 5 VRG gelten unter anderem Behörden, deren Entscheid angefochten wird, als Partei. Anfechtungsobjekt eines zweitinstanzlichen Beschwerdeverfahrens kann nicht die ursprüngliche Verfügung, sondern einzig der Entscheid der Beschwerdeinstanz sein,

nachdem diese gemäss § 39 VRG in fine in der Sache neu zu entscheiden hat. Der Beschwerdeentscheid ersetzt die ursprüngliche Verfügung, selbst wenn er diese materiell bestätigt. Wird neben dem Beschwerdeentscheid auch die erstinstanzliche Verfügung angefochten, ist auf das Rechtsmittel insoweit nicht einzutreten (BGE 125 II 29 E. 1c). Der beschwerdeführerische Antrag Ziffer 1 bezieht sich denn auch einzig auf die Aufhebung des Entscheids des Regierungsrats vom 26. Februar 2019. Dieser allein ist offensichtlich der Anfechtungsgegenstand. Da das Kantonale Sozialamt und der Regierungsrat demselben Gemeinwesen – nämlich dem Kanton Zug – angehören, hat im vorliegenden Verfahren lediglich der Regierungsrat Parteistellung. Entgegen der anderslautenden Bezeichnung in der Beschwerde vom 1. April 2019 ist somit er und nicht das Kantonale Sozialamt Beschwerdegegner.

1.3 Zum formellen Vorwurf, dass Regierungsrat Heinz Tännler sich in der Vergleichsverhandlung "eindeutig als Parteivertreter und nicht etwa als Richter" verstanden habe, ist anzuführen, dass Heinz Tännler in seiner Funktion als Finanzdirektor und damit als oberster Vorgesetzter des ihm unterstellten Personalamts an der Vergleichsverhandlung vom 12. September 2018 teilgenommen hat. Heinz Tännler versuchte, den Konflikt in einer ausschliesslich lösungsorientierten und daher auch unpräjudiziellen Vergleichsverhandlung beizulegen. Bei einem Vergleich geht es im Sinne der Prozessökonomie darum, unter Vermeidung langwieriger Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren eine streiterledigende Lösung zu finden. Demgegenüber sind die richterlichen Behörden in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet (Art. 191c der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101). Ausführungen zu gerichtlichen Vergleichsverhandlungen erübrigen sich, da es sich bei der Vergleichsverhandlung vom 12. September 2018 nicht um eine solche gehandelt hat. Es bleibt mithin festzuhalten, dass Finanzdirektor Heinz Tännler in der Vergleichsverhandlung die Rolle eines lösungsorientierten Verhandlungsführers und nicht die Rolle eines unabhängigen Richters im Sinne von Art. 191c BV inne gehabt hat. Dass er in seiner Rolle durchaus kompromissbereit war, zeigt beispielhaft der Umstand auf, dass er den der Beschwerdeführerin an der Schlichtungsverhandlung vom 22. Mai 2018 angebotenen Betrag von Fr. 7'730.– zur vergleichswisen Erledigung der Streitigkeit an der Vergleichsverhandlung vom 12. September 2018 auf Fr. 30'000.– erhöht und somit fast vervierfacht hat.

Beim Vorwurf der Beschwerdeführerin, wonach sich der Regierungsrat wie eine Partei verhalte und der Entscheid entsprechend ausgefallen sei, bleibt unklar, ob es sich dabei ebenfalls um den bereits erwähnten Vorwurf gegen Finanzdirektor Heinz Tännler betreffend sein Verhalten an der Vergleichsverhandlung vom 12. September 2018 handelt oder ob sie damit den Gesamtregierungsrat als Entscheidbehörde meint. Sollte die Beschwerdeführerin den Regierungsrat als Entscheidbehörde gemeint haben, so verdeutlicht die Lektüre des angefochtenen Beschlusses vom 26. Februar 2019, dass sich der Regierungsrat ausführlich auf die Rügen der Beschwerdeführerin eingelassen und sich auch eingehend damit auseinandergesetzt hat. Der Regierungsrat begründete seine Ausführungen detailliert auf rund 11 Seiten und kam somit in formeller Hinsicht seinen Pflichten als Entscheidbehörde vollumfänglich nach (vgl. dazu auch § 47 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894, BGS 111.1; § 2 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998, Organisationsgesetz, OG; BGS 153.1). Der Regierungsrat ist aber offenkundig nicht eine von der Verwaltung unabhängige gerichtsähnliche Instanz, sondern im Gegenteil die an der Spitze der Verwaltung stehende Behörde. Das gilt auch dann, wenn er als Rechtsmittelinstanz im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren über kantonale Anstellungsverhältnisse entscheidet. Diese "Doppelfunktion" ist systemimmanent und damit unvermeidlich. Zweifellos bietet ein verwaltungsinternes Rechtsmittel nicht die gleichen Garantien bezüglich Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Beschwerdeinstanz wie ein Gericht, doch muss der Regierungsrat justizmässig handeln, d.h. als Mittler zwischen einer verfügenden Vorinstanz und dem Verfügungsbetroffenen auftreten. Daran besteht mangels konkretisierter Rügen auch in diesem Verfahren aus Sicht des Gerichts kein Zweifel. Zu Recht wird auch keine Ausstandspflicht bezüglich Regierungsrat Heinz Tännler geltend gemacht (vgl. zum Ganzen auch Urteil des Zuger Verwaltungsgerichts vom 4. Juli 2013, E. 3e, GVP 2013, S. 6 ff., 10). Es ist daher für das Verwaltungsgericht nicht ersichtlich, inwiefern sich der Regierungsrat in seiner Funktion als Entscheidbehörde wie eine Partei verhalten haben soll.

1.4 Das Opfer einer Diskriminierung kann dem Gericht unter anderem beantragen, die Zahlung des geschuldeten Lohns anzuordnen (Art. 5 Abs. 1 lit. d GIG). Im Rahmen der Verjährungsfristen hat das Opfer grundsätzlich Anspruch auf eine Nachzahlung der Differenz zwischen dem effektiv erhaltenen und dem geschuldeten Lohn (BGE 124 II 436 E. 10k). Mit dem Ablauf der Verjährungsfrist erwächst dem Schuldner – unter dem Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs – ein Leistungsverweigerungsrecht, die Forderung erlischt jedoch nicht (Däppen Robert K., in: Honsell Heinrich/Vogt Nedim Peter/Wiegand

Wolfgang, Hrsg., Basler Kommentar Obligationenrecht I, 6. Aufl., Basel 2015, Art. 127 N 22). Die von der Beschwerdeführerin beantragte Nachzahlung der Differenz zwischen dem erhaltenen und dem ihrer Ansicht nach effektiv geschuldeten Lohn stammt aus einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis. Arbeitgeber der Beschwerdeführerin und somit Schuldner der Lohnzahlungen war der Kanton Zug. Da die Einrede der Verjährung von kantonaler Seite weder im Verwaltungs- noch im Verwaltungsgerichtsverfahren vorgebracht worden ist, muss vorfrageweise geprüft werden, ob das Vorliegen einer allfälligen Verjährung bei einer Forderung aus einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis von Amtes wegen zu berücksichtigen ist.

In Nachachtung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Verjährung öffentlich-rechtlicher Forderungen zum Nachteil des gegen das Gemeinwesen klagenden Bürgers nicht von Amtes wegen zu prüfen (BGE 111 Ib 269 E. 3a/bb mit Verweis auf BGE 106 Ib 364 E. 3a). Auch in der Lehre wird diese Ansicht vertreten. Auch wenn die Bürgerin/der Bürger Gläubiger/in des Staates ist, so ist die Verjährung nur auf Einrede des Schuldners, d.h. des Staates, zu beachten (vgl. Arioli Kathrin/Furrer Iseli Felicitas, Die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes auf öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse, Basel, 1999, Rz. 223). Da eine allfällige Verjährung auch bei einer Forderung aus einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis somit nicht von Amtes wegen berücksichtigt werden darf und diese Einrede seitens des Kantons als Schuldner der Lohnzahlungen der Beschwerdeführerin weder im Verwaltungs- noch im Verwaltungsgerichtsverfahren vorgebracht worden ist, kann offen bleiben, ob die von der Beschwerdeführerin beantragte Lohnnachzahlung (teilweise) verjährt ist.

2. Umstritten und zu prüfen ist in casu, ob eine geschlechterspezifische Diskriminierung der Beschwerdeführerin im Sinne des Gleichstellungsgesetzes (vgl. dazu E. II nachfolgend) und/oder eine Lohnungleichbehandlung (Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots, vgl. dazu E. III nachfolgend) gegenüber anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in analoger Funktion bejaht werden muss.

Zum pauschalen Verweis der Beschwerdeführerin auf ihre umfangreichen Ausführungen im Vorverfahren ist gestützt auf § 65 Abs. 1 VRG festzuhalten, dass die Beschwerdeschrift einen Antrag und eine Begründung enthalten muss. Die beschwerdeführende Partei muss sich mit den Erwägungen im angefochtenen Entscheid auseinandersetzen. Daraus folgt, dass die massgeblichen und sachbezogenen Ausführungen in der Beschwerdeschrift selber enthalten sein müssen. Generelle Verweise auf Rechtsschriften im

vorausgegangenen Verfahren sind daher unzulässig, denn es ist bereits begrifflich ausgeschlossen, dass diese eine Auseinandersetzung mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids enthalten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C\_385/2017, 2C\_386/2017 vom 7. September 2017, E. 1.3). Es bleibt daher festzuhalten, dass sich das Verwaltungsgericht im Wesentlichen auf die im vorliegenden Verfahren konkret bzw. allenfalls auch sinngemäss gestellten Anträge und Argumente der Beschwerdeführerin beschränken darf bzw. muss. Tatsächlich enthält die Beschwerdeeingabe nebst den Anträgen auch Ausführungen zum angefochtenen Entscheid, weshalb auf die Beschwerde jedenfalls einzutreten ist (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.271/2005 vom 26. April 2006, E. 1.3.1 f.). Auch der Regierungsrat macht nicht explizit etwas anderes geltend.

3. Die Beschwerdeführerin rügt, der Regierungsrat habe mit der Verneinung einer Glaubhaftmachung einer Ungleichbehandlung entweder den Sachverhalt unrichtig festgehalten oder eine in diesem Falle nicht erlaubte antizipierte Beweismwürdigung vorgenommen und damit das rechtliche Gehör verletzt. Hierzu ist lediglich festzustellen, dass das Gericht auch Verletzungen des rechtlichen Gehörs zu prüfen hat, wenn es im Folgenden gestützt auf die Untersuchungsmaxime (Art. 247 Abs. 2 lit. a i.V.m. Art. 243 Abs. 2 lit. a ZPO) die Glaubhaftmachung einer geschlechtsspezifischen Ungleichbehandlung bzw. allgemein eine rechtsungleiche Behandlung und dabei insbesondere auch Fragen der Sachverhaltsfeststellung zu prüfen hat.

## **II. Geschlechterspezifische Diskriminierung im Sinne von Art. 3 GIG und Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV**

1. Das Gleichstellungsgesetz bestimmt in Art. 2, dass es betreffend Gleichstellung im Erwerbsleben gleichermassen für zivilrechtliche wie auch für öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse in Bund, Kantonen und Gemeinden gilt. Für den Kanton Zug erklärt § 40 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (GOG, BGS 161.1) die vom Obergericht ernannte Schlichtungsbehörde Arbeitsrecht auch für Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen nach dem GIG für zuständig. Im vorliegenden Fall hat am 22. Mai 2018 die Schlichtungsverhandlung stattgefunden, ohne dass sich die Parteien geeinigt haben. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts als Beschwerdeinstanz für die Beurteilung von auf das GIG abgestützten Ansprüchen ist fraglos gegeben.

1.1 Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit (Art. 8 Abs. 3 Satz 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV; SR 101). Gemäss Art. 3 Abs. 1 GIG dürfen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden, namentlich nicht unter Berufung auf den Zivilstand, auf die familiäre Situation oder, bei Arbeitnehmerinnen, auf eine Schwangerschaft. Das Verbot gilt nach Art. 3 Abs. 2 GIG insbesondere für die Anstellung, Aufgabenzuteilung, Gestaltung der Arbeitsbedingungen, Entlohnung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung und Entlassung.

Eine direkte Diskriminierung liegt vor, wenn sich eine Ungleichbehandlung ausdrücklich auf die Geschlechtszugehörigkeit oder auf ein Kriterium stützt, das nur von einem der beiden Geschlechter erfüllt werden kann, und wenn sie sich nicht sachlich rechtfertigen lässt. Eine indirekte Diskriminierung liegt vor, wenn eine formal geschlechterneutrale Regelung im Ergebnis wesentlich mehr bzw. überwiegend Angehörige des einen Geschlechts gegenüber denjenigen des anderen benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BGE 124 II 529 E. 3a). Insbesondere haben Mann und Frau Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit (Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV; Art. 3 Abs. 2 GIG). Eine besoldungsmässige Diskriminierung kann sich sowohl aus der konkreten Entlohnung einer bestimmten Person im Vergleich mit Personen des andern Geschlechts ergeben als auch aus der generellen Einstufung bestimmter Funktionen. Auch hier kann die Diskriminierung direkt oder indirekt sein. Zwar kommt den zuständigen kantonalen Behörden bei der Ausgestaltung eines Besoldungssystems im öffentlichen Dienst ein erheblicher Gestaltungsspielraum zu. Das Lohngleichheitsgebot schränkt diesen grossen Spielraum nicht grundsätzlich ein. Es bedeutet nicht, dass nur noch eine ganz bestimmte Methode für die Bewertung von Arbeitsplätzen zulässig wäre, und legt nicht positiv fest, welcher Massstab dabei anzuwenden ist; es verbietet jedoch die Wahl direkt oder indirekt geschlechtsdiskriminierender Bewertungskriterien (BGE 124 II 529 E. 3b).

1.2 Wer von einer Diskriminierung im Sinne von Art. 3 und 4 GIG betroffen ist, kann dem Gericht oder der Verwaltungsbehörde beantragen, eine drohende Diskriminierung zu verbieten oder zu unterlassen, eine bestehende Diskriminierung zu beseitigen, eine Diskriminierung festzustellen, wenn diese sich weiterhin störend auswirkt oder die Zahlung des geschuldeten Lohns anzuordnen (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. a bis d GIG). Eine Diskriminierung wird vermutet, wenn diese von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird (Art. 6 GIG). Es obliegt alsdann dem Arbeitgeber, diese Vermutung zu widerlegen.

Mit der Beweislast erleichterung, die als Spezialbestimmung der Beweisregel von Art. 8 ZGB vorgeht, soll sichergestellt werden, dass der Arbeitgeber im Beweisverfahren mitwirkt (BGE 130 III 145 E. 4.2). Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass sich die Unterlagen über die Ausgestaltung einer Lohnpolitik regelmässig im Besitz des Arbeitgebers befinden und diesem daher besser als dem Arbeitnehmer zugemutet werden kann, den Beweis zu erbringen (Urteil des Bundesgerichts 2A.363/1998 vom 18. Juni 1999 E. 4b). Glaubhaftmachen bedeutet, dass es genügt, dem Gericht aufgrund objektiver Anhaltspunkte den Eindruck einer gewissen Wahrscheinlichkeit des Vorhandenseins der in Frage stehenden Tatsache zu vermitteln, ohne dass dabei die Möglichkeit ausgeschlossen sein muss, dass die Verhältnisse sich auch anders gestalten könnten. Glaubhaft gemacht ist daher eine Tatsache schon dann, wenn für deren Vorhandensein gewisse Elemente sprechen, selbst wenn das Gericht noch mit der Möglichkeit rechnet, dass sie sich nicht verwirklicht haben könnte (BGE 142 II 49 E. 6.2 mit weiteren Hinweisen). Bestehen Tatsachen, die eine Ungleichbehandlung rechtfertigen, ist das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 3 GIG nicht verletzt (Urteil des Bundesgerichts 1C\_310/2007 vom 17. April 2008 E. 5.3). Eine geschlechtsbedingte Diskriminierung ist in der Regel glaubhaft gemacht, wenn Angehörige des einen Geschlechts für eine gleiche oder gleichwertige Arbeit einen auffallend ("signifikant") tieferen Lohn erhalten als jene des anderen Geschlechts (z.B. als Vorgänger oder Nachfolger auf der gleichen Stelle: BGE 130 III 145 E. 4.2). Das Bundesgericht erachtete eine Lohndiskriminierung bei Lohndifferenzen zwischen 15 bis 25 Prozent als glaubhaft (vgl. etwa BGE 130 III 145 E. 4.2; BGE 125 III 368 E. 4; Urteil des Bundesgerichts 8C\_56/2017 vom 21. Februar 2018 E. 4.2.1 ff.).

2. Aufgrund der im Gleichstellungsgesetz vorgesehenen Beweislast erleichterung zugunsten der klagenden Partei ist somit in einem ersten Schritt zu prüfen, ob die Beschwerdeführerin eine Diskriminierung im Sinne des Gleichstellungsgesetzes hat glaubhaft machen können. Sollte dies der Fall sein, so käme sie in den Genuss einer Beweislast erleichterung im Sinne von Art. 6 GIG, womit das Vorliegen einer Diskriminierung vermutet würde und die Behörde den Beweis der Nichtdiskriminierung zu erbringen hätte. Dass eine unterschiedliche Entlohnung geschlechtsdiskriminierender Natur ist, wird dann vermutet, wenn Mitarbeiter verschiedenen Geschlechts innerhalb der Verwaltung eine vergleichbare Stellung mit einem vergleichbaren Pflichtenheft innehaben und dabei unterschiedlich entlohnt werden (vgl. BGE 127 III 207 E. 3a mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin lässt rügen, sie sei im Vergleich mit ihrem Arbeitskollegen D. \_\_\_\_\_ aufgrund ihres Geschlechts benachteiligt worden, was der Regierungsrat

jedoch bestreitet. Umstritten und im Folgenden zu prüfen ist, ob der unbestrittene Lohnunterschied eine geschlechterspezifische Lohndiskriminierung im Sinne von Art. 3 GIG darstellt bzw. eine solche glaubhaft gemacht ist.

2.1 Betreffend die Besoldungseinreihungen des Staatspersonals ist generell und damit im Hinblick auf die dem Arbeitgeber obliegende Gewährleistung einer – auch geschlechtsspezifisch – rechtsgleichen Behandlung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter festzuhalten, dass die Direktionen, die Staatskanzlei und die Ämter erst nach der Rücksprache mit dem Personalamt personalrelevante Entscheidungen, d.h. insbesondere die Festlegung der Anstellungsbedingungen, Besoldungseinreihungen und Beförderungen, treffen (§ 3a Abs. 2 lit. a und b der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals, Personalverordnung, PV, vom 12. Dezember 1994; BGS 154.211). Verbindliche Zusagen dürfen somit erst nach dem Vorliegen einer Stellungnahme des Personalamtes gemacht werden. Können sich das Personalamt und die Direktion bzw. das Amt nicht einigen, so erstattet das Personalamt der Finanzdirektion Bericht, welche das Geschäft dem Regierungsrat zum Entscheid vorlegt. Beim Personalamt nehmen immer zwei Personen aufgrund des Stellenprofils bzw. der Funktion (Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung) und des Lebenslaufs der Bewerbenden eine Empfehlung für die Lohneinreihung (Klasse und Stufe) vor. Als zusätzliche Arbeitshilfe verwendet das Personalamt für Quervergleiche innerhalb der Verwaltung fallweise zusätzlich die genormten Funktionsprofile von Perinnova. Bei der perinnova compensation GmbH handelt es sich um eine im Handelsregisteramt des Kantons Aargau eingetragene Gesellschaft mit Sitz in Aarau. Sie bezweckt die Konzipierung und Durchführung von Benchmarking von Gehaltsdaten sowie Verwertung von in diesem Zusammenhang erarbeiteten EDV-Programmen und Immaterialgüterrechten im In- und Ausland. Sie kann Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften errichten, sich an anderen Unternehmen beteiligen, Grundeigentum sowie Immaterialgüterrechte erwerben, belasten, veräussern und verwalten, ferner Finanzierungen vornehmen sowie Garantien und Bürgschaften eingehen (vgl. Onlineauszug des Handelsregisteramts des Kantons Aargau). Für das Gericht entbehren die von der perinnova compensation GmbH erstellten Funktionsprofile keineswegs jeder Aussagekraft, wie in der Verwaltungsbeschwerde geltend gemacht worden war. Selbstverständlich sind ihre Aussagen im konkreten Fall zu überprüfen, doch dienen sie offensichtlich einer Vielzahl von öffentlichen Verwaltungen zur Gewährleistung einer rechtsgleichen und marktgerechten Entlöhnung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dass gemäss der Beschwerdeführerin beim Kanton "Probleme mit den

Funktionsbezeichnungen" bestünden, mag zwar zutreffen, da im Kanton eine generelle Überprüfung der Lohnstruktur immer wieder thematisiert wird. Dies allein impliziert aber nicht eine generelle Unhaltbarkeit des bestehenden Lohngefüges, zumal im Einzelfall eine gerichtliche Überprüfung jederzeit möglich ist. Bei der Besoldungseinreihung sind gemäss § 47 Abs. 2 PG Ausbildung, Berufserfahrung und die ausserberufliche Erfahrung, soweit diese für die Arbeit von Nutzen sind, sowie Fähigkeit und Eignung zu berücksichtigen. Die Dauer gleichwertiger Tätigkeit innerhalb oder ausserhalb des Staatsdienstes kann angemessen angerechnet werden.

2.2 Das Personalgesetz sieht die der Beschwerdeführerin zugewiesene Funktion "Betreuerin" bei den Gehaltsklassen und Funktionsgruppen nicht vor (vgl. § 44 Abs. 1 PG). Aus diesem Grund ist diese Funktion gestützt auf § 44 Abs. 3 PG entsprechend dem Aufgaben- und Verantwortungsbereich in eine der Gehaltsklassen einzureihen. Wie aus den Akten hervorgeht, wird in der kantonalen Verwaltung die Funktion "Betreuer/in" dem Perinnova-Funktionsprofil "7031 Betreuung/Sozialpädagogik 1" bzw. "dipl. Betreuer/in" und "Heimerzieher/in" (Ziel-Lohnklasse 12 bis 13) zugeordnet. Unter "Aufgabenbeschreibung" wird in diesem Funktionsprofil Folgendes genannt: selbständiges Wahrnehmen von Betreuungs-, Förderungs- und/oder Begleitungsaufgaben von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen vorwiegend in Gruppen, Organisation und Durchführung von Aktivitäten. Als notwendige Ausbildung/Weiterbildung wird eine abgeschlossene Berufsausbildung (Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis, EFZ, 3-4 Jahre) in einem sozialen Beruf (z.B. Fachfrau/-mann Betreuung, Kleinkindererzieher[in]) ohne höhere Fachschule/Fachhochschule oder eine Berufsausbildung (EFZ, 3-4 Jahre) und entsprechende funktionsergänzende Weiterbildung im sozial-beruflichen Umfeld verlangt (vgl. im Detail: Funktionsprofil 7031). Dazu passt die Stellenbeschreibung, welche die Beschwerdeführerin am 29. Oktober 2012 unterschrieben hat. Gemäss dieser sind die wichtigsten Ziele der Stelle: Beratung und Betreuung von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen, Vermittlung der Schweizerischen Normen und Werte, Förderung der Selbständigkeit, Förderung der sprachlichen und beruflichen Integration, finanzielle Existenzsicherung bei ungenügendem Einkommen sowie kooperative Zusammenarbeit mit Ämtern, Behörden und Organisationen. Die Hauptaufgaben liegen in der Unterstützung, Betreuung, Beratung und Integration der Flüchtlinge. Gemäss Ziff. 6, Anforderungsprofil, wird als "Grundausbildung" die Grundschule und eine Lehre oder gleichwertige Ausbildung von mindestens drei Jahren sowie als "Fachbildung/Fortbildung" Englisch und eine weitere Fremdsprache sowie eine fachspezifische Fortbildung verlangt. Nichts wesentlich anderes lässt sich der Stellenbeschreibung entnehmen, welche die

Beschwerdeführerin am 16. Januar 2017 unterschrieben hat. Lediglich bei der geforderten Grundausbildung fällt auf, dass nun ein Abschluss einer Höheren Fachschule oder der Abschluss einer Fachhochschule (vorzugsweise Soziale Arbeit oder Sozialpädagogik) gefordert wird.

Eine Einstufung der Funktion "Betreuer/in" in das höhere Perinnova-Funktionsprofil "7032 Betreuung/Sozialpädagogik 2" bzw. "dipl. Sozialpädagogin" oder "7011/7012 Sozialarbeit 1/2" bzw. "dipl. Sozialarbeiter/in" wäre auch aus Sicht des Gerichts nicht sachgerecht. Es ist nämlich zu beachten, dass diese Einstufungen die entsprechende Befähigung und zwingend den funktionsspezifischen Ausbildungsnachweis voraussetzen (dipl. Sozialpädagogik bzw. FH Bachelor in Sozialpädagogik oder Bachelor of Science in Social Work [dipl. Sozialarbeiter/in FH]). Der Vergleich des der Beschwerdeführerin zugeschriebenen Funktionsprofils 7031 mit den erwähnten Stellenbeschreibungen verdeutlicht, dass die Zuordnung der Funktion "Betreuer/in" korrekt, d.h. sachgerecht und ohne Willkür erfolgt ist, weil für diese Funktion zwar eine abgeschlossene Berufsausbildung, aber offensichtlich kein funktionsspezifischer Abschluss erforderlich ist. Es bleibt mithin festzuhalten, dass die grundsätzliche Einteilung der Funktion "Betreuerin" in das Perinnova-Funktionsprofil 7031 bzw. in die Ziellohnklassen 12 und 13 nicht zu beanstanden ist.

2.3 Zu vergleichen ist aber im Folgenden unter geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten die konkrete Besoldungseinreihung der Beschwerdeführerin im Verhältnis zu D.\_\_\_\_\_. Unbestrittenerweise wurde D.\_\_\_\_\_ bei seiner Anstellung um jährlich rund Fr. 4'500.– lohnmässig höher eingestuft als die Beschwerdeführerin. Diesen Unterschied und die weitere Lohnentwicklung im Verhältnis zu D.\_\_\_\_\_ bezeichnet die Beschwerdeführerin als diskriminierend im Sinne von Art. 3 GIG, da er auf einer geschlechterbezogenen unterschiedlich hohen Lohneinstufung basiere, was der Regierungsrat bestreitet.

2.3.1 Den Akten lässt sich entnehmen, dass D.\_\_\_\_\_, geb. 1966, im Jahr 2001 im Alter von 35 Jahren als "Betreuer/Liegenschaftsverwalter" in die LK 11/e (Fr. \_\_\_ Jahresgehalt inkl. 13. Monatslohn in einem Vollpensum) eingestuft worden ist. Er verfügte zu diesem Zeitpunkt über einen KV-Abschluss (1985) und über 16 Jahre Berufserfahrung, die in den Akten nicht genauer abgebildet wird, plus drei Jahre Lehrzeit. Er bildete sich zudem während seiner Anstellung weiter, so zur Migrationsfachperson im Jahr 2007. Ausserdem übt er gemäss den Vorbringen des Arbeitgebers eine Zusatzfunktion als

stellvertretender Leiter der Durchgangsstation Steinhausen, mithin eine Führungsfunktion, aus (vgl. dazu E. II/2.3.4 nachfolgend).

Demgegenüber wurde die Beschwerdeführerin, geb. 1975, am 21. Mai 2012 im Alter von 37 Jahren als "Gesundheitsverantwortliche/Betreuerin" und ab 1. Juli 2012 als "Betreuerin" zunächst befristet und ab 2014 unbefristet eingestellt und in die LK 12/a eingestuft (Fr. \_\_ Jahresgehalt inkl. 13. Monatslohn in einem Vollpensum). Zu diesem Zeitpunkt verfügte sie über eine universitäre Ausbildung (Diplom in Journalistik und Kommunikationswissenschaft sowie ein Lizentiat/Master in Sozialanthropologie). Nach eigenen Angaben studierte sie von 1996 bis 2009 und war während ihrer Studienzeit in verschiedenen Praktika und temporären Teilzeitanstellungen im Integrations- und Sozialbereich tätig. Sie verfügte somit über rund drei Jahre Berufserfahrung (nach Abschluss ihrer Ausbildung) und zuvor über eine mehrjährige Erfahrung in studienbegleitenden Nebenjobs (vgl. Lebenslauf der Beschwerdeführerin).

2.3.2 In Würdigung des Sachverhalts ist zunächst für den Zeitpunkt der Anstellung hinsichtlich der für die Ausübung der Betreuungsfunktion der Beschwerdeführerin geforderten Ausbildung und Erfahrung festzuhalten, dass es sich dabei um eine praktische Unterstützungs- und Betreuungsarbeit in alltäglichen Dingen der Flüchtlinge (Haushalt, Finanzen und Gesundheit) handelt, für die offensichtlich kein Universitätsabschluss erforderlich ist. Soweit die Beschwerdeführerin geltend machen lässt, dass ihr Universitätsabschluss lohnmassig nicht genügend gewürdigt worden sei, ist ihr darum entgegenzuhalten, dass ein solcher für ihre Anstellung weder nötig noch verlangt gewesen ist. Unter dem Titel "6. Anforderungsprofil bzw. 6.1 Grundausbildung" ist explizit erwähnt, dass lediglich der Abschluss der Grundschule und einer Lehre bzw. einer gleichwertigen Ausbildung von mindestens drei Jahren für die Stelle als Betreuerin notwendig sei. Unter "6.2 Fachbildung/Fortbildung" werden Englisch-Kenntnisse, Kenntnisse einer weiteren Fremdsprache und eine fachspezifische Fortbildung verlangt. In der ab 1. Januar 2017 gültigen Stellenbeschreibung wurden die Anforderungen offensichtlich erhöht. Unter dem Titel "6. Anforderungsprofil (Mindestanforderungen) bzw. 6.1 Grundausbildung" ist erwähnt, dass der Abschluss der Grundschule, einer Lehre bzw. einer gleichwertigen Ausbildung von mindestens vier Jahren und der Abschluss einer Höheren Fachschule oder der Abschluss einer Fachhochschule (vorzugsweise Soziale Arbeit oder Sozialpädagogik) für die Stelle als Betreuerin notwendig ist. Unter "6.2 Fachbildung/Fortbildung" werden Kenntnisse von Englisch und einer weiteren Fremdsprache sowie eine fachspezifische Fortbildung verlangt. Die Beschwerdeführerin

erfüllt auch die erhöhten Anforderungen zweifellos. Sie ist denn auch per 1. Januar 2017 in die LK 12/c befördert worden.

Diesbezüglich führt die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde an das Verwaltungsgericht zusätzlich die Kolleginnen und Kollegen J. \_\_\_\_\_, K. \_\_\_\_\_, L. \_\_\_\_\_ und M. \_\_\_\_\_ als Beweis dafür an, dass im Asylwesen "ebenfalls ein akademischer Hintergrund" vorausgesetzt sei. Auf dieses Vorbringen wird in Erwägung III/4 nachfolgend eingegangen, welches zudem nichts am Umstand zu ändern vermag, dass weder für die Anstellung der Beschwerdeführerin noch für die Ausübung der Betreuungsfunktion ein Universitätsabschluss nötig oder verlangt gewesen ist.

Die Ausbildung von D. \_\_\_\_\_ und seine langjährige Berufserfahrung in einem Vollpensum wurden im Zeitpunkt seiner Anstellung im Jahr 2001 als für seine Funktion ausreichend bewertet. Sowohl er als auch die Beschwerdeführerin verfügten somit offensichtlich im jeweiligen Zeitpunkt der Anstellung über eine für ihre jeweiligen Funktionen ausreichende Ausbildung. Aus diesem Grund erübrigt sich ein Eingehen auf das Vorbringen der Beschwerdeführerin, er sei als gelernter kaufmännischer Angestellter, der den 30-tägigen Lehrgang Migrationsfachperson absolviert habe, nicht gleich gut qualifiziert gewesen wie sie, auch wenn er über Berufserfahrung verfüge. Es bleibt mithin festzuhalten, dass die Sprachkenntnisse und die universitäre Aus- und Weiterbildung der Beschwerdeführerin bei der Festsetzung des Einstiegslohns nur soweit berücksichtigt werden konnten und mussten, als sie für die Aufgabe der Betreuung von Flüchtlingen verlangt wurden und nützlich sind. Die Funktion eines Betreuers bzw. einer Betreuerin besteht im Wesentlichen in der Unterstützung, Betreuung und Beratung Asylsuchender in den offensichtlich mehr praktischen Bereichen Alltag, Gesundheit, Administratives, Sozialhilfe etc. (vgl. dazu auch die Stellenbeschreibungen vom 29. Oktober 2012 und vom 16. Januar 2017). Es geht insbesondere um die "Alltagsbewältigung", wie die Beschwerdeführerin in der Verwaltungsbeschwerde selber ausführte, wofür vor allem allgemeine Lebenserfahrung und die persönliche Befähigung zum mitmenschlichen Austausch, Empathie- und Überzeugungsfähigkeit wichtig sind. Für eine solche Funktion ist ein Universitätsabschluss, insbesondere auch in Kommunikationswissenschaft nicht notwendig und konnte daher lohnmassig auch nicht in dem von der Beschwerdeführerin gewünschten Ausmass berücksichtigt werden. Dass ein akademischer Hintergrund an sich immer ein "gutes Rüstzeug" darstellen kann, ändert daran nichts.

2.3.3 Zudem verfügte D. \_\_\_\_\_ im Zeitpunkt seiner Anstellung über rund 16 Jahre Berufserfahrung in einem Vollpensum plus drei Jahre Lehrzeit, während die Beschwerdeführerin rund drei Jahre Berufserfahrung (nach Abschluss ihrer Ausbildung) und über eine mehrjährige Erfahrung in studienbegleitenden und daher teilzeitlichen Nebenjobs (vgl. E. II/2.3.1 vorstehend) vorweisen konnte. Selbst bei einer zu Gunsten der Beschwerdeführerin äusserst grosszügigen Betrachtungsweise muss festgehalten werden, dass D. \_\_\_\_\_ im Zeitpunkt seiner Anstellung über eine klar längere Berufserfahrung verfügte als sie. Es kann hier darum auch festgestellt werden, dass die Beschwerdeführerin immerhin in der Klasse 12 eingestellt wurde, während D. \_\_\_\_\_ zuerst in der tieferen 11. Klasse angefangen hat. Zwar bedeutete dies anhand der heute gültigen Gehaltstabelle 2019 (bei Vollzeitpensen) in absoluten Zahlen, dass in der LK 11/e Anspruch auf einen Monatslohn von Fr. \_\_\_ bestand, während die Beschwerdeführerin in ihrem Anfangsgehalt in der LK 12/a einen Monatslohn von Fr. \_\_\_ erzielte. Dieser um zwar immerhin Fr. \_\_\_, aber mit 5 % doch nicht erheblich tiefere Lohn im Zeitpunkt der Anstellung lässt sich angesichts der klar längeren beruflichen Erfahrung, auch wenn sie nicht im Integrations- und Migrationsbereich erworben sein sollte, aus Sicht des Gerichts auf objektive Gründe zurückführen. Denn gerade im Betreuungsbereich ist der Nutzen einer gewissen Lebens- und damit auch Berufserfahrung sicher nicht zu vernachlässigen, im Gegenteil. Er kann und soll in einem angemessenen Verhältnis berücksichtigt werden. Damit ist vorliegend klarerweise kein Lohnunterschied von 10 % gegeben, der nach Stauber-Moser ohnehin nur im Falle, dass eine ähnliche Position mit vergleichbarem Pflichtenheft vorliegt (vgl. dazu sogleich unten E. 2.3.4), eine Diskriminierung glaubhaft erscheinen lässt, während sie z.B. bei 27 % als offensichtlich bezeichnet wird (BGE 130 III 145, E. 4.2. und 4.3.1; Stauber-Moser, Lohngleichheit und bundesgerichtliche Rechtsprechung, AJP 2006, 1352 ff., 1359).

Die Beschwerdeführerin bringt in diesem Zusammenhang vor, das Lohnsystem des Kantons Zug berücksichtige die Erfahrung und die Anstellungsdauer über die Treue- und Erfahrungszulage (TREZ) und es sei deshalb systemwidrig, wenn diese auch bei der Basiseinreihung eine wesentliche Rolle spiele. Dem ist wie gerade erwähnt zweifellos zu widersprechen. Und es ist jedenfalls festzustellen, dass die Beschwerdeführerin offenbar aber nichts daraus ableiten will, dass die ihr zustehende TREZ – ähnlich dem 13. Monatslohn – leicht höher wäre, wenn sie bei ihrer Anstellung gleich eingereiht worden wäre wie D. \_\_\_\_\_, was zwar eine logische Überlegung darstellt, aber offensichtlich nichts zur Beurteilung der zu überprüfenden Gleichbehandlung der Beschwerdeführerin mit ihrem Arbeitskollegen aussagen kann. In der Sache ist es so, dass D. \_\_\_\_\_ bei

seiner Anstellung gesetzeskonform wie auch die Beschwerdeführerin noch keine TREZ zugesprochen erhalten hat und die gesetzmässige Entwicklung der Ausrichtung der TREZ nicht bestritten ist.

2.3.4 Zu prüfen ist des Weiteren, ob die Beschwerdeführerin und D. \_\_\_\_\_ einer gleichartigen Arbeit nachgegangen sind und somit zwischen ihnen überhaupt vergleichbare Verhältnisse vorliegen.

D. \_\_\_\_\_ wurde im Jahr 2001 als "Betreuer/Liegenschaftsverwalter" eingestellt. Zusätzlich war er von Anfang an stellvertretender Leiter der Durchgangsstation Steinhausen und übt somit jedenfalls eine gewisse Führungsposition aus. Bei Abwesenheiten seines Vorgesetzten nimmt er gemäss den Angaben des Arbeitgebers – soweit jeweils nötig – dessen Funktion ein. Demgegenüber wurde die Beschwerdeführerin am 21. Mai 2012 als "Gesundheitsverantwortliche/Betreuerin" und ab 1. Juli 2012 als "Betreuerin" angestellt.

In diesem Zusammenhang lässt die Beschwerdeführerin darlegen, D. \_\_\_\_\_ habe in der Vergangenheit stets nur die notwendigsten Aufgaben übernommen, als die jeweiligen Leiter der Durchgangsstation ausgefallen seien. Er habe als Ansprechperson fungiert und Teamsitzungen organisiert. An Kadersitzungen habe er jedoch nie teilgenommen. Eine Stellvertreterfunktion sei zudem weder im Organigramm noch auf der Homepage des Sozialdienstes des Kantons Zug ersichtlich. Bei Abwesenheit seines Vorgesetzten habe er nie wichtige Entscheidungen getroffen und sei daher lediglich als "Platzhalter Stellvertreter" bzw. "Platzhalter" zu bezeichnen. Falls der jetzige Leiter der Durchgangsstation, N. \_\_\_\_\_, ausfallen würde, könne D. \_\_\_\_\_ wieder einspringen. Gleichzeitig räumt die Beschwerdeführerin ein, D. \_\_\_\_\_ übe eine Zusatzfunktion aus, welche eine gewisse Lohndifferenz bzw. einen Unterschied in der Lohneinreihung rechtfertige. Auch der Arbeitgeber, das kantonale Sozialamt, gebraucht den Ausdruck "Platzhalterfunktion" und legt diesbezüglich dar, Stellvertretungen würden diese Rolle übernehmen, wenn die führungsverantwortliche Person in den Ferien weile oder aus anderen Gründen ausfalle.

Auch die Beschwerdeführerin geht zumindest inhaltlich von einer Stellvertreterfunktion von D. \_\_\_\_\_ aus (Übernahme der notwendigsten Aufgaben bei Abwesenheit des Leiters der Durchgangsstation, Ansprechperson, Organisator der Teamsitzungen). Beide Parteien stimmen also offensichtlich darin überein, dass D. \_\_\_\_\_ bei Abwesenheit seines

Vorgesetzten – soweit nötig – seine Aufgaben übernimmt und die anstehenden Entscheidungen trifft. Aus diesem Grund erübrigt sich die Abnahme des von ihr in diesem Zusammenhang gestellten Beweisantrags der Befragung von D. \_\_\_\_\_ als Zeuge. Wie man diese Stellvertreterfunktion konkret bezeichnen möchte, ist nicht entscheidend. Auch das Kantonale Sozialamt bezeichnet die Funktion des stellvertretenden Leiters der Durchgangsstation Steinhausen als "Platzhalterfunktion". Inhaltlich ist jedoch klar von einer Stellvertreterfunktion, d.h. mithin von einer Führungsfunktion, auszugehen. Es ist zudem nicht ersichtlich, inwiefern die fehlende Bekanntmachung der Stellvertretungen auf dem Organigramm oder auf der Homepage des kantonalen Sozialamtes, wie die Beschwerdeführerin geltend macht, in casu relevant sein soll. Als im Mai 2016 die damalige Leiterin der Durchgangsstation Steinhausen ausfiel, vereinbarten die Amtsleiterin, die Abteilungsleiterin und D. \_\_\_\_\_, wer welche Aufgabe der ausgefallenen Leiterin übernehmen soll. Aus zeitlichen Gründen (knapper Personalbestand und viele Neuzuweisungen in die Durchgangsstation) beschlossen sie, dass D. \_\_\_\_\_ nicht an den Kadersitzungen teilnehmen, sondern lediglich einen regelmässigen bilateralen Austausch mit der Abteilungsleitung pflegen soll. Es liegt auf der Hand, dass der Stellvertreter nur jeweils die im jeweiligen Moment und für eine bestimmte Zeitspanne notwendigen Entscheidungen trifft. Eine solche Erwartung und Verhaltensweise ist für einen Stellvertreter üblich und auch angezeigt. Die Aufgaben des Stellvertreters in der Durchgangsstation sollen sich nach dem Verständnis des Arbeitgebers offensichtlich nach der jeweiligen Situation richten und sind darum je nachdem von unterschiedlichem Gewicht. Dies ändert an der im Arbeitsverhältnis explizit vorgesehenen Zuschreibung einer Vertretungs- und Führungsverantwortung selbstverständlich nichts. Nicht zuletzt muss der Inhaber dieser Funktion somit auch über die entsprechenden fachlichen und charakterlichen Befähigungen für diese Aufgabe und das Vertrauen des Arbeitgebers und der Vorgesetzten verfügen. Es liegt nicht an der Beschwerdeführerin, dem Arbeitgeber die Organisation der Amtsstelle oder des Dienstes und z.B. die Umschreibung der Aufgaben eines Stellvertreters vorzuschreiben oder die von ihm hierfür getroffene Wahl oder vorgesehene Entlohnung in Frage zu stellen, sofern es sich jedenfalls nicht um eine offensichtliche Diskriminierung ihr gegenüber handelt. Eine solche ist nicht ersichtlich. So mag es sein, dass D. \_\_\_\_\_ in seiner Stellvertreterfunktion im Alltag bisher bloss als "Platzhalter" auftrat und von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen auch "nur" so erlebt wurde. Im konkreten Fall kann er aber trotzdem zu verantwortungsvolleren Aufgaben verpflichtet werden. Die Beschwerdeführerin kann darum in diesem Verfahren daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Hinzu kommt, dass D. \_\_\_\_\_, was in diesem Verfahren übrigens von keiner Seite thematisiert wurde,

jedenfalls bei der Anstellung offenbar zusätzlich mit Aufgaben als Liegenschaftenverwalter betraut oder jedenfalls vorgesehen worden ist, was gut mit seiner kaufmännischen Grundausbildung vereinbar erscheint. Unabhängig vom Ausmass der Betätigung in dieser Funktion ist dieser Gesichtspunkt bei der Beurteilung der Lohneinreihung beim Stellenantritt als zusätzliches Element ebenfalls zu berücksichtigen und stellt jedenfalls einen – zusätzlichen – Unterschied zur Beschwerdeführerin dar.

Zweifellos ist es allgemein üblich und mit dem Rechtsgleichheitsgebot vereinbar, Funktionen mit - ständiger oder nur zweitweise aktueller – Führungsverantwortung höher einzustufen als Funktionen, die im Übrigen vergleichbar sind, jedoch keine Führungsaufgaben umfassen. Unterschiede in der Führungsfunktion sind ein sachlich haltbares Kriterium für eine ungleiche Lohneinstufung. Das gilt auch im Herrschaftsbereich des Gleichstellungsgesetzes (BGE 124 II 529 E. 4c). Somit ist festzuhalten, dass D.\_\_\_\_\_ und die Beschwerdeführerin nur teilweise eine gleichartige Arbeit ausgeübt haben.

2.3.5 Zum Thema Besoldungseinreihung ist abschliessend festzuhalten, dass die jährliche Lohndifferenz von rund Fr. 4'500.– bei der Anstellung zu Gunsten von D.\_\_\_\_\_ einerseits mit seinen zusätzlichen Aufgaben als stellvertretender Leiter der Durchgangsstation (Führungsfunktion) und andererseits mit der massiv längeren Berufserfahrung erklärbar ist. Weiter darf nicht vergessen werden, dass es sich bei der Funktion "Betreuer/in" um eine praktische Unterstützungs- und Betreuungsarbeit in alltäglichen Dingen der Flüchtlinge (Haushalt, Finanzen und Gesundheit) handelt. Da ein Universitätsabschluss für diese Arbeit nicht notwendig und seitens des Arbeitgebers auch nie verlangt worden ist, ist die Ausbildung der Beschwerdeführerin – soweit für die Ausübung der Funktion "Betreuer/in" von Nutzen – lohnmässig ausreichend berücksichtigt worden. Bei der Bestimmung des Anfangsgehalts hat die Anstellungsbehörde bei der Gewichtung der lohnrelevanten Elemente schliesslich einen Ermessensspielraum (§ 47 Abs. 2 PG), der in casu nicht überschritten wurde.

2.4 Weiter rügt die Beschwerdeführerin, sie sei in der Lohnentwicklung (lohnstufenmässige Beförderungen) diskriminiert worden.

2.4.1 Bereits im Verwaltungsverfahren machte die Beschwerdeführerin geltend, dass D.\_\_\_\_\_ um 22 und sie lediglich um zwei Lohnstufen befördert worden sei. Der Regierungsrat führte diesbezüglich aus, dass D.\_\_\_\_\_ in 16 Dienstjahren sechsmal

befördert worden sei, was 0,33 Beförderungen pro Jahr entspreche. Demgegenüber sei die Beschwerdeführerin in drei Dienstjahren zweimal befördert worden, was 0,66 Beförderungen pro Jahr entspreche. Rechne man die befristeten Anstellungen dazu, sei sie in fünf Jahren zweimal befördert worden, was 0,40 Beförderungen pro Jahr entspreche. D. \_\_\_\_\_ sei daher nicht öfter, sondern weniger oft als die Beschwerdeführerin befördert worden, sodass eine Diskriminierung in der Lohnentwicklung zu verneinen sei.

Zuletzt erzielte die Beschwerdeführerin in der LK 12/c einen Lohn von jährlich Fr. \_\_\_ bzw. monatlich Fr. \_\_\_ (je bei 100%). Zusammen mit einer TREZ in der Höhe von Fr. \_\_\_ (vgl. dazu § 53 PG) ergab dies die Beträge von monatlich Fr. \_\_\_ bzw. jährlich Fr. \_\_\_ (inkl. 13. Monatslohn und TREZ). D. \_\_\_\_\_ erzielte im gleichen Zeitpunkt in der LK 13/f einen Lohn von jährlich Fr. \_\_\_ bzw. monatlich Fr. \_\_\_ (je bei 100%). Zusammen mit einer TREZ in Höhe von Fr. \_\_\_ ergab dies die Beträge von monatlich Fr. \_\_\_ bzw. jährlich Fr. \_\_\_ (inkl. 13. Monatslohn und TREZ). Ihre Entlohnung unterschied sich – auf der Basis einer 100%-Beschäftigung – somit monatlich um Fr. 1'659.95 und jährlich um Fr. 19'919.60.

2.4.2 Im vorliegenden Verfahren beharrt die Beschwerdeführerin darauf, entgegen der Ansicht des Regierungsrats treffe es eben doch zu, dass D. \_\_\_\_\_ in 16 Jahren um 22 Lohnstufen aufgestiegen sei, während die Beschwerdeführerin in drei Jahren bloss um zwei Stufen befördert worden sei. Im Jahr 2001 sei er nämlich in die LK 11/e eingestuft worden und heute bei der LK 13/f angelangt, was einen Aufstieg von 22 Lohnstufen bedeute.

Diese aus unerfindlichen Gründen und schon fast mutwillig aufrechterhaltene Argumentation der Beschwerdeführerin fällt bereits unter Verweis auf die ursprünglichen Einstufungen von ihr und D. \_\_\_\_\_ in sich zusammen. So wurde er in die LK 11/e mit einem Jahresgehalt von (Fr. \_\_\_ Jahresgehalt inkl. 13. Monatslohn in einem Vollpensum) und sie in die LK 12/a mit einem Jahresgehalt von (Fr. \_\_\_ Jahresgehalt inkl. 13. Monatslohn in einem Vollpensum) eingestuft. Die formal tiefere Einstufung LK 11/e ist somit besser bezahlt als die formal höhere LK 12/a. Soweit die Beschwerdeführerin bei D. \_\_\_\_\_ einen Anstieg von 22 Lohnstufen während seiner Anstellungszeit geltend macht, übersieht sie geflissentlich, dass sich die in § 44 PG aufgelisteten Lohnklassen und -stufen gegenseitig überschneiden. Da eine formal höhere Klasse/Stufe nicht zwingend auch einen höheren Lohn bedeutet, "macht" eine Angestellte in einer bestimmten Lohnklasse nicht alle Stufen "durch", bevor sie dann in die erste Stufe der nächsthöheren

Lohnklasse aufsteigt. Ein solches Vorgehen hätte ja beim Übergang zur nächsthöheren Klasse (zumindest vorübergehend) empfindliche Einkommenseinbussen zur Folge. Als Beispiel ist an dieser Stelle auf das Verhältnis zwischen der LK 11/i (mit einem Jahresgehalt von Fr. 94'675.60) und LK 12/j (mit einem Jahresgehalt von Fr. 78'191.–) zu verweisen. Es handelt sich dabei um die höchste Stufe der Lohnklasse 11 bzw. um die tiefste Stufe der Lohnklasse 12. Steht somit eine Beförderung einer Angestellten in der LK 11/i an, so wird sie nicht in die lediglich formal nächsthöhere Stufe LK 12/j "befördert", ansonsten sie eine Lohneinbusse erleiden würde. Aus diesem Grund ist nicht ersichtlich, was sich die Beschwerdeführerin aus dem von ihr erwähnten rein formalen Aufstieg von D. \_\_\_\_\_ um 22 Lohnstufen zu ihren Gunsten abzuleiten erhofft. Das Vorliegen einer geschlechterdiskriminierenden lohnstufenmässigen Beförderung der Beschwerdeführerin ist mithin erst recht zu verneinen.

Bezüglich der Lohnsituation im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung, d.h. dem Jahr 2018 als die Beschwerdeführerin in der LK 12/c einen Monatslohn von Fr. \_\_ (gerundet, ohne TREZ) und D. \_\_\_\_\_ in der LK 13/f einen solchen von Fr. \_\_ (gerundet, ohne TREZ) erzielte, so entspricht dies zwar einem Lohnunterschied von 14 %, doch erachtet es das Gericht hier angesichts der unterschiedlichen Position und dem in wesentlichen Punkten nicht vergleichbaren Pflichtenheft als objektiv begründet, dass die Beschwerdeführerin nach fünf oder sechs Jahren Anstellung im Vergleich zu D. \_\_\_\_\_ nach 16

oder 17 Anstellungsjahren und in Berücksichtigung von dessen zusätzlicher Führungsfunktion monatlich Fr. 1'158.– bzw. im Jahr Fr. 15'058.– (je ohne TREZ) bzw. bei Berücksichtigung der TREZ-Ansprüche (D. \_\_\_\_\_ erreichte die maximale Höhe) monatlich Fr. 1'659.95 bzw. im Jahr Fr. 19'919.60 weniger verdiente. Zweifellos hätte ihn die Beschwerdeführerin in den folgenden Jahren mit vergleichbaren Beförderungsschritten und stets erhöhter TREZ, wie sie auch D. \_\_\_\_\_ gewährt wurden, und bei einer allfälligen Übertragung von Führungsfunktionen vom kantonalen Besoldungssystem her in einem vergleichbaren Zeitraum eingeholt.

2.5 Ein weiteres Argument der Beschwerdeführerin betrifft die in den mündlichen Vergleichsgesprächen unterbreiteten finanziellen Angebote des Regierungsrates. Für die vergleichsweise Erledigung der Streitigkeit bot er ihr in der Schlichtungsverhandlung vom 22. Mai 2018 Fr. 7'730.– und in der Vergleichsverhandlung vom 12. September 2018 Fr. 30'000.–. Nach der Verhandlung erhöhte der Finanzdirektor offenbar sogar sein Angebot auf Fr. 50'000.–. Die Beschwerdeführerin lehnte alle Angebote ab und macht

gestützt darauf insbesondere geltend, diese würden das Vorliegen einer geschlechterspezifischen Diskriminierung im Sinne des GIG glaubhaft machen. Ihr ist diesbezüglich entgegenzuhalten, dass es bei einem Vergleich im Sinne der Prozessökonomie darum geht, unter Vermeidung langwieriger Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren eine streiterledigende Lösung zu finden. Kommt ein Vergleich zustande, kann zudem jede Seite ihr Gesicht wahren und es gibt keinen Verlierer. Das Prozessrisiko wird für beide Seiten minimiert und oft können auch Kosten eingespart werden. Da Vergleichsverhandlungen immer unpräjudizieller Natur sind, vermag die Beschwerdeführerin aus den ihr unterbreiteten und von ihr abgelehnten Vergleichsangeboten, deren konkrete Motive und die Dynamik, wie sie zustande kamen, unbekannt sind, nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Aus dem gleichen Grund kann auf die von ihr beantragte Edition des Vergleichs zwischen dem Kantonalen Sozialamt und ihrer ehemaligen Arbeitskollegin O. \_\_\_\_\_ verzichtet werden.

2.6 Mangels einer Präzisierung im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren ist schliesslich mit der Vorinstanz festzustellen, dass die von der Beschwerdeführerin für die Festsetzung des geforderten Entschädigungsbetrags von Fr. \_\_ getroffenen Annahmen und die Berechnung auch vom Gericht nicht nachvollzogen werden können. Zum Vorwurf der geschlechterdiskriminierenden Entlöhnung ist zusammenfassend festzuhalten, dass die arbeitsvertragliche Funktionsbezeichnung und die Stellenbeschreibungen 2012 und 2017 mit der tatsächlich von der Beschwerdeführerin ausgeübten Funktion übereingestimmt haben. Ihre Entlöhnung entsprach zudem den personalgesetzlichen Rahmenbedingungen. Der monatlich auf ein 100%-Pensum umgerechnet um Fr. \_\_ (ohne TREZ) bzw. um Fr. \_\_ (inkl. TREZ) höhere Lohn des neun Jahre älteren D. \_\_\_\_\_ im Jahr 2018 war angesichts seiner zusätzlichen Aufgaben als stellvertretender Leiter der Durchgangsstation (Führungsfunktion), seiner wesentlich längeren Berufserfahrung (Alter/Dienstalter) sowie angesichts seiner Leistungen, die auch eine maximale Treue- und Erfahrungszulage mit sich brachten, und berufs- und stellenspezifischen Weiterbildungen (Migrationsfachperson im Jahr 2007) objektiv nachvollziehbar. Bei der Bestimmung des Anfangsgehalts hat die Anstellungsbehörde bei der Gewichtung der lohnrelevanten Elemente einen Ermessensspielraum (§ 47 Abs. 2 PG), der in casu ebenfalls nicht überschritten wurde. Auch dass unbestrittenermassen die Beschwerdeführerin ihre Aufgaben "zu voller Zufriedenheit" erfüllte, wie sie geltend macht, ändert nichts daran, dass eine geschlechterspezifische Diskriminierung im Sinne des Gleichstellungsgesetzes in keiner Weise glaubhaft gemacht ist, sodass sich die Beschwerde diesbezüglich als unbegründet erweist.

### III. Rechtsgleichheitsgebot (Ungleichbehandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV)

1. Im Weiteren rügte die Beschwerdeführerin in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 1. April 2019 sinngemäss weiterhin, sie sei im Vergleich mit anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Asylbereich ungleich behandelt worden. Sie bezieht sich dabei offensichtlich auf die vom Regierungsrat im angefochtenen Entscheid mit ihren Funktionen, nicht aber mit Namen offen gelegten Mitarbeiter/innen E.\_\_\_\_\_, F.\_\_\_\_\_, G.\_\_\_\_\_ und führt dazu aus, die regierungsrätlichen Ausführungen seien reine Behauptungen, welche weder durch Akten noch andere Beweismittel belegt seien (vgl. dazu E. III/3 nachfolgend).

Namentlich nennt sie zusätzlich vor Verwaltungsgericht J.\_\_\_\_\_, K.\_\_\_\_\_, L.\_\_\_\_\_ und M.\_\_\_\_\_ (vgl. dazu E. III/4 nachfolgend). Diese Personen führt sie wie erwähnt als Beweis dafür an, dass weitere Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Asylwesen "ebenfalls einen akademischen Hintergrund aufweisen". Auf deren Entlöhnung soll im Folgenden aber auch unter dem Gesichtspunkt einer allfälligen Ungleichbehandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV eingegangen werden, wie es auch der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung getan hat.

2. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Art. 8 Abs. 1 BV ist verletzt, wenn im öffentlichen Dienstverhältnis gleichwertige Arbeit ungleich entlohnt wird. Ungleichbehandlungen müssen sich vernünftig begründen lassen bzw. sachlich haltbar sein (BGE 131 I 105 E. 3.1). Gemäss § 39 PG haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei vergleichbarer Ausbildung und Erfahrung, soweit sie für die Arbeit von Nutzen sind, Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit und Leistung. Das Bundesgericht hat freilich den Behörden einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen zugestanden. Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind die Behörden befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Besoldungshöhe massgebend sein sollen. Nach ständiger Rechtsprechung ist Art. 8 BV nicht verletzt, wenn Besoldungsunterschiede auf objektive Motive wie Alter, Dienstalter, Erfahrung, Familienlasten, Qualifikation, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene

Verantwortlichkeiten zurückzuführen sind. Das Bundesgericht übt eine gewisse Zurückhaltung aus und greift von Verfassungen wegen bloss ein, wenn der Kanton mit den Unterscheidungen, die er trifft, eine Grenze zieht, die sich nicht vernünftig begründen lässt, die unhaltbar und damit in den meisten Fällen auch geradezu willkürlich ist. Schliesslich hält auch ein gewisser, aus praktischen Gründen bestehender Schematismus innerhalb der Besoldungsordnung vor dem Rechtsgleichheitsgebot stand, selbst wenn er Grenzfällen nicht immer gerecht zu werden vermag (Urteil des Bundesgerichts 8C\_827/2012 vom 22. April 2013, E. 5.3.1, mit zahlreichen Hinweisen).

3. Die Beschwerdeführerin verweist in der Beschwerde vom 1. April 2019 auf ihre Ausführungen in der Verwaltungsbeschwerde vom 8. Februar 2018 und hält daran fest, dass die Vorinstanz unter der Annahme, dass eine Ungleichbehandlung im Verhältnis zu anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht glaubhaft gemacht sei, die von ihr beantragten Beweismittel hätte abnehmen müssen. Da sie nicht über die Beweise verfügen könne, stelle die antizipierte Beweiswürdigung der Vorinstanz eine Gehörsverletzung dar. In der Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat hatte sie geltend gemacht, dass eine Lohnungleichbehandlung gegenüber anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in analoger Funktion vorliege. E. \_\_\_\_\_ und F. \_\_\_\_\_ seien als Sozialarbeiter(in) im Sozialdienst der Abteilung Soziale Dienste Asyl tätig. Obwohl beide nicht über die vorausgesetzte Ausbildung verfügten, seien sie der Funktionsbezeichnung Sozialarbeiter und dem Perinnova-Funktionsprofil "Soziale Arbeit 1/2" zugeordnet. Die als Betreuerin in der Durchgangsstation Steinhausen arbeitende G. \_\_\_\_\_ sei ebenfalls höher als sie eingestuft.

E. \_\_\_\_\_ und F. \_\_\_\_\_ übten eine andere Funktion als die Beschwerdeführerin aus. Sie waren im Sozialdienst der Abteilung Soziale Dienste Asyl tätig und hatten im Wesentlichen mit der Förderung der sprachlichen und beruflichen Integration der Flüchtlinge zu tun. Beide sind langjährige Mitarbeiter, welche unter anderem Führungsfunktionen ausübten (eine davon vorübergehend) und vor der Neuorganisation des Asylwesens angestellt wurden, was die Beurteilung bzw. den Vergleich ihrer ursprünglichen Einstufung verkompliziert. G. \_\_\_\_\_ wurde als "Sprachlehrerin Deutsch" angestellt. Da ihre Funktion in der Durchgangsstation aufgehoben wurde, bot man ihr ab 2018 eine Stelle als Betreuerin an. Ihr Know-how der Sprachvermittlung war als Erwachsenenbildnerin vor allem mit Ausblick auf die Realisierung der Basis- und Lernwerkstatt DSS mit Sprachförderung sehr willkommen und gefragt. Sie kündigte jedoch bereits nach kurzer Zeit in der neuen Funktion.

Angesichts unterschiedlicher Tätigkeitsfelder, unterschiedlicher Funktionen in der langjährigen Berufslaufbahn, unterschiedlicher Länge der Berufserfahrung und unterschiedlicher Lebensalter (Jahrgänge 1956, 1961 und 1963; Beschwerdeführerin: 1975) verneinte der Regierungsrat zu Recht eine Verletzung des Grundsatzes der rechtsgleichen Behandlung. In casu bringt die Beschwerdeführerin keine konkreten Rügen an den vorinstanzlichen Schlussfolgerungen aus dem Vergleich von ihr mit diesen Personen vor. Für das Verwaltungsgericht sind keine Indizien ersichtlich, inwiefern diese Angaben des Regierungsrats nicht korrekt sein sollten. Seine Begründung erscheint zudem als schlüssig und nachvollziehbar. Angesichts der aufgeführten Unterschiede könnte ein allfälliger konkreter Vergleich der Beschwerdeführerin mit den drei erwähnten Personen keine Verletzung des Grundsatzes der rechtsgleichen Behandlung zu belegen. Die bereits im Vorverfahren erhobene Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich diesbezüglich als unbegründet.

4. In der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 1. April 2019 macht die Beschwerdeführerin sinngemäss wohl auch eine Lohnungleichbehandlung geltend, wenn sie auf den akademischen Hintergrund verschiedener namentlich genannter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Asylwesen (J.\_\_\_\_\_, K.\_\_\_\_\_, L.\_\_\_\_\_ und M.\_\_\_\_\_) verweist. Sie bringt vor, das Hochschulstudium Sozialanthropologie sei offensichtlich nicht nur in der Forschung, sondern auch im Migrations- und Asylbereich sowie in der Entwicklungszusammenarbeit brauchbar.

4.1 Im Vergleich zum Studium, Alter und Einstufung der Beschwerdeführerin ergibt sich aus der vom Regierungsrat im Verwaltungsgerichtsverfahren unterbreiteten Tabelle betreffend Lohneinstufung und Entwicklung der von ihr erwähnten J.\_\_\_\_\_, K.\_\_\_\_\_, L.\_\_\_\_\_ und M.\_\_\_\_\_ das Folgende:

	Funktionsbezeichnung gem. Anstellungsvertrag	Jahrgang		2012	2013	2014	2015	2016	2017
K.____	"Betreuer Asylfürsorge" (lic. phil. Ethnologie)	1983	01.05.13 bis 31.08.16	-	LK 11/k	LK 11/k	LK 11/l	LK 12/a	-
J.____	"Sozialarbeiter DSZ" (Informatiker, Matura, Bachelor Arts Sozialwiss., Master SozArb i.A.)	1987	01.07.16 bis 31.05.17	-	-	-	-	LK 12/m	LK 12/m
L.____	"Betreuerin UMA-Wohnheim" (Bachelorstudium "Internat. Beziehungen", Master internat. Beziehungen)	1989	01.04.16 bis 31.12.17	-	-	-	-	LK 12/m	12/n
A.____	"Gesundheitsverantwortliche/ Betreuerin" ab 12. 05.12, "Betreuerin" ab 01.07.12 (lic. phil. Sozialanthropologin)	1975	21.05.12 bis 31.05.18	LK 12/a	LK 12/a	LK 12/a	LK 12/a	LK 12/b	LK 12/c

4.2 In Würdigung der Aktenlage ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin die in Erwägung III/4.1 vorstehend dargelegten Zahlen und Angaben des Regierungsrats nicht in Frage stellte und auch das Verwaltungsgericht keinen Grund sieht, an deren Korrektheit zu zweifeln.

Zum beruflichen Hintergrund von M.\_\_\_\_\_ (in der Tabelle nicht erwähnt) ist mit dem Regierungsrat darauf hinzuweisen, dass sie ein anwendungsorientiertes Studium in Psychologie absolviert hat und über entsprechende Arbeitserfahrung verfügt. Sie erfüllt somit die Voraussetzungen für eine Anstellung als sozialpädagogische Betreuungsperson im UMA-Jugendwohnheim Waldheim, welches – im Gegensatz zur Durchgangsstation Steinhausen – der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 (Pflegekindverordnung PAVO, SR 211.22.338) und dem kantonalen Gesetz über die Sozialen Einrichtungen vom 26. August 2010 (SEG, BGS 861.5) unterstand, die einen Ausbildungsschlüssel ("Skill and Grade") der Mitarbeitenden erfordert. M.\_\_\_\_\_ hat als Psychologin eine andere Ausbildung und als sozialpädagogische Betreuungsperson auch eine andere Funktion als die Beschwerdeführerin. Angesichts der ungleichen Ausbildungen und Funktionen macht ein direkter Vergleich keinen Sinn und es kann aus einem solchen keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der Beschwerdeführerin abgeleitet werden. Das Gebot der Gleichbehandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV verlangt bekanntlich, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird (Urteil des Bundesgerichts 1C\_178/2007 vom 31. Januar 2008 E. 2.2).

Des Weiteren ist aus der in Erwägung 4.1 dargestellten Tabelle herauszulesen, dass die Beschwerdeführerin bei ihrer Anstellung in die LK 12/a, K.\_\_\_\_\_ in die LK 11/k, J.\_\_\_\_\_ in die LK 12/m und L.\_\_\_\_\_ in die LK 12/m eingestuft worden sind. Der direkte Vergleich ergibt daher die höchste Einstufung der Beschwerdeführerin. Auch in der lohnmassigen Weiterentwicklung ist keine Benachteiligung zu erblicken. So wurde insbesondere K.\_\_\_\_\_ erst im vierten Jahr seiner Anstellung in die Lohnstufe LK 12/a befördert, in welche die Beschwerdeführerin bereits bei ihrer Anstellung eingestuft worden ist. Schliesslich bestätigt auch das Protokoll betreffend das Personalgespräch bzw. die Standortbestimmung der Beschwerdeführerin vom 31. Oktober 2017, dass sie höher eingestuft ist als die anderen Teammitglieder in gleicher Funktion. Ihr Anspruch nach höhererlohneinstufung habe im Team einen Sturm der Entrüstung ausgelöst. Sie habe zudem eine hohe Erwartungs- und Forderungshaltung gegenüber dem Arbeitgeber in der Rolle als omnipräsenter Dienstleister. Es steht fest, dass die auch nach den eigenen Angaben der Beschwerdeführerin als Sozialpädagogen (J.\_\_\_\_\_, L.\_\_\_\_\_ und M.\_\_\_\_\_) bzw. als Sozialarbeiter (K.\_\_\_\_\_) tätigen Kollegen und Kolleginnen sowohl bezüglich des Zeitpunkts ihrer Anstellung als auch heute offensichtlich nicht höher eingestuft gewesen sind als die Beschwerdeführerin.

Das Vorliegen einer Lohnungleichbehandlung gegenüber anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in analoger Funktion und damit eine Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit muss daher verneint werden. Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich als unbegründet.

#### **IV. Fazit, Kosten und Parteientschädigung**

1. Abschliessend ist festzustellen, dass die arbeitsvertraglichen Funktionsbezeichnungen und die Stellenbeschreibungen der tatsächlich von der Beschwerdeführerin ausgeübten Funktion entsprechen haben. Ihre Entlohnung entsprach den personalgesetzlichen Rahmenbedingungen. Der höhere Lohn ihres Kollegen D.\_\_\_\_\_ ist aufgrund der Stellvertreter-Zusatzfunktion (Führungsfunktion) und der wesentlich längeren Berufserfahrung (Alter/Dienstalter, max. Treue- und Erfahrungszulage) objektiv nachvollziehbar. Es konnte weder eine geschlechterspezifische Diskriminierung im Sinne des Gleichstellungsgesetzes glaubhaft gemacht noch eine Lohnungleichbehandlung (Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit) gegenüber anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in analoger Funktion festgestellt werden. Die

Beschwerdeführerin stellte verschiedene Beweisanträge, auf die bereits in den Erwägungen eingegangen worden ist. Da – wie dort bereits ausgeführt – nicht ersichtlich ist, inwiefern diese Anträge zur Ermittlung des relevanten Sachverhalts beitragen könnten, kann im Sinne einer antizipierten Beweiswürdigung (BGE 122 V 157 E. 1d) darauf verzichtet werden. Mithin erweist sich die Beschwerde als vollumfänglich unbegründet und ist daher abzuweisen.

2. Im Verfahren vor Verwaltungsgericht trägt grundsätzlich die unterliegende Partei die Kosten (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Verfahren im öffentlichen Personalrecht sind bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.– kostenlos (§ 70 Abs. 4 PG). Die Beschwerdeführerin beantragte die Zusprechung von Fr. 78'348.– zuzüglich Zins, sodass der Streitwert über den erwähnten Fr. 30'000.– liegt. Allerdings dürfen gestützt auf Art. 13 Abs. 5 GIG bei Streitigkeiten wegen Verletzung des Gleichstellungsgesetzes betreffend öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse keine Verfahrenskosten erhoben werden, es sei denn, der Prozess werde mutwillig geführt. Da vorliegend nicht von einer mutwilligen Prozessführung auszugehen ist, wird in casu auf die Erhebung einer Spruchgebühr verzichtet.

Die Frage der Parteientschädigung regelt das Gleichstellungsgesetz nicht. Mithin ist auf die einschlägigen – generellen – Bestimmungen des Kantons abzustellen. Angesichts des vollumfänglichen Unterliegens der Beschwerdeführerin ist ihr gestützt auf § 28 Abs. 2 VRG keine Parteientschädigung zuzusprechen. Nach § 28 Abs. 2a VRG wird Bund, Kantonen und den Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen, wenn sie ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen. Dies ist in casu zu bejahen, sodass auch dem obsiegenden Regierungsrat keine Parteientschädigung zugesprochen wird. Mithin sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

---

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Parteientschädigungen werden nicht zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin (im Doppel) und an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach).

Zug, 28. Januar 2020

Im Namen der  
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER  
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am